개발제한구역의 친환경적 보전 및 관리를 위한 내셔널트러스트 도입방안 연구

National Trust Approach for the Management of Greenbelts in Korea

국토연 2006-5 · 개발제한구역의 친환경적 보전 및 관리를 위한 내셔널트러스트 도입방안 연구

글쓴이 · 김선희, 차미숙, 전재경 / 발행자 · 최병선 / 발행처 · 국토연구원
출판등록 · 제2-22호 / 인쇄 · 2006년 7월 26일 / 발행 · 2006년 7월 31일
주소 · 경기도 안양시 동안구 관양동 1591-6 (431-712)
전화 · 031-380-0426(출판팀) 031-380-0114(대표) / 팩스 · 031-380-0474
값 · 6,000원 / ISBN · 89-8182-410-X
http://www.krihs.re.kr

©2006, 국토연구원

* 이 연구보고서의 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서
정부의 정책이나 견해와는 상관없습니다.

국토연 2006-5

개발제한구역의 친환경적 보전 및 관리를 위한 내셔널트러스트 도입방안 연구

National Trust Approach for the Management of Greenbelts in Korea

김선희 · 차미숙 · 전재경

國土硏究院

연 구 진

연구책임	김선희 연구위원
연 구 진	차미숙 연구위원
외부연구진	전재경 한국법제연구원 행정법제 연구실장
자문연구진 (Advisor)	구본환 건설교통부 도시환경팀장
	김승환 동아대학교 교수
	김주식 건설교통부 사무관
	배 청 (재)한국내셔널트러스트 문화유산기금 감사
	변병설 인하대학교 교수
	오성규 환경정의 사무처장
	이미홍 한국토지공사 책임연구원

연구심의위원 김현식 선임연구위원(주심)
서태성 국토계획·환경연구실 실장
최영국 연구위원
최혁재 연구위원

P · R · E · F · A · C · E

발 간 사

「문화유산 및 자연자산에 관한 국민신탁법」 제정을 전후로 해서 전국 각지에서 다양한 형태의 내셔널트러스트 운동이 시도되고 있다. 정부 내에서도 자연자산 및 문화유산자산 외에 개발제한구역, 자연공원지역의 친환경적인 보전과 관리를 위한 내셔널트러스트 도입방안이 조심스럽게 검토하고 있다.

내셔널트러스트는 극한투쟁과 반대로 치닫는 환경운동의 새로운 대안으로 국토환경 보전과 관리에 기여할 수 있을까? 100년이 넘는 역사를 갖고 있는 영국의 내셔널트러스트 운동도 평탄하지만은 않았다. 때문에, 초기 상태인 우리나라의 내셔널트러스트 운동의 전망은 그 이상일 것이다. 기본적으로 '자선(charity)과 박애(philanthropy)'의 전통이 우리나라는 희박하다. 반면, 계(동유재산) 등을 통한 마을공동재산에 대한 관리 문화가 미약하게나마 이어져오고는 있다. 이를 국가와 미래의 공동자산으로 그 대상과 영역을 확대하여 '자선과 기부의 문화'로 확장시키고, 협력적 공유재산 관리모델로 발전시킨다면 내셔널트러스트 운동의 잠재력은 충분히 있다고 판단된다. 최근 세계적으로 워렌버핏(Warren Buffett), 빌게이츠(Bill Gates)의 기부 등으로 우리 사회도 자선과 기부에 대한 관심이 높아지고 있고, 젊은 사람, 기업체 등을 중심으로 사회공익 · 봉사 활동과 환경보전 활동에 대해 관심이 높아지고 있어 내셔널트러스트 운동이 확대될 가능성은 높다고 말할 수 있다. 또한 국민소득 증가와 세금정책 전환 등에 따라 기부금 지출 규모도 증가하고 있어 내셔널트러스트 운동의 활성화가 기대되고 있다.

본 연구는 「문화유산과 자연환경자산에 관한 국민신탁법」에서 내셔널트

러스트의 대상이 자연자산과 문화유산자산에 국한되어 제한적으로 진행되고 있는 것에 대해, 개발제한구역을 대상으로 한 내셔널트러스트 운동의 도입 가능성을 검토하고자 하였다. 우리나라의 개발제한구역제도는 국제적으로나 국내적으로 특별한 관심의 대상이다. 지난 35년간 개발제한구역은 엄격한 규제를 기조로 보전·관리되어 왔다. 그러나 그 과정에서 개인의 재산권과의 상충, 구역내 행위제한과 규제완화 조치에 의한 불법행위의 양산과 환경훼손 문제가 지속적으로 노정되어 왔다. 이에 정부는 개발제한구역의 보전과 관리를 위해 훼손부담금을 부과하고 토지협의매수제도를 도입하여 토지를 매수해오고 있지만, 목적한 바 정책효과를 거두고 있지는 못하다. 특히 협의 매수된 토지의 친환경적 관리에 대해서는 민관협력체계 등을 통한 적극적인 관리대안의 모색이 요구되고 있다.

본 연구에서는 개발제한구역의 친환경적 보전과 관리를 위한 새로운 패러다임으로서 내셔널트러스트의 도입가능성과 필요성, 제도개선 방향을 제시하고 있다. 개발제한구역에 대한 내셔널트러스트 도입방안은 미래 세대를 위한 쾌적한 도시녹지와 개방된 오픈스페이스로서 개발제한구역에 대한 인식을 새롭게 하는 한편, 민간부문의 적극적 참여와 협력을 토대로 하는 개발제한구역의 민-관 협력적인 거버넌스체계 구축 필요성을 제공할 것으로 기대된다.

끝으로 본 연구에 참여한 김선희 연구위원, 차미숙 연구위원의 노고를 치하하며, 협동연구에 참여해 주신 한국법제연구원 전재경 박사께 특별히 감사의 말씀을 드린다. 또한 연구수행과정에서 적극적으로 자문·협조해 주신 배청 (재)한국내셔널트러스트 문화유산기금 감사, 김승환 동아대 교수, 변병설 인하대 교수, 이미홍 한국토지공사 책임연구원, 오성규 환경정의 사무처장, 그리고 건설교통부 도시환경팀 구본환 팀장과 김주식 사무관 등 자문위원께도 감사의 말씀을 드린다.

2006년 7월

국토연구원장 최 병 선

F · O · R · E · W · O · R · D

서 문

도시의 무분별한 확산 방지와 도시주변의 자연환경 보전 및 도시민의 건전한 생활환경 확보, 그리고 안보상의 목적 달성을 위해 1971년 수도권 주변에 개발제한구역을 지정한 이래 35년이나 되었다. 우리나라의 개발제한구역은 여타 정책수단에 비해 장기적이고 일관되게 유지된 정책으로 평가되고는 있지만, 구역 내 토지소유자들의 재산권 제약 등으로 많은 갈등을 빚어오고 있다.

1990년대 후반 국민의 정부 출범과 함께 개발제한구역은 정책적·제도적 측면에서 변화를 맞게 되었다. 그간의 개발제한구역이 당초 정책목적대로 보전 및 관리되지 않았다는 점과 구역 내 개인소유 토지에 대한 재산권 중시의 사회적 요구 반영이 정책 전환의 계기가 되었다. 개발제한구역의 해제와 구역 조정작업이 이루어졌으며, 존치지역에 대해서는 광역도시계획의 수립을 통해 보전이 이루어질 수 있도록 하였다. 아울러 토지협의매수제도, 개발제한구역 훼손부담금 도입을 통해 개발제한구역내 토지의 공유화와 경제적·간접적 규제방식을 도입하는 등 정책수단의 전환을 도모하였다. 그러나 개발제한구역의 지정해제 및 구역 조정작업은 구역내 주민의 재산권 및 생활권 확보에는 일정부분 기여하는 효과가 있는 반면, 구역경계의 영구불변성(sacro-saint)이라는 정책 기조의 붕괴 가능성을 초래하였다. 따라서 현 시점에서 개발제한구역의 정책적 필요성에 대한 공감대 구축과 향후 개발제한구역의 친환경적 보전 및 관리를 위한 정책적·제도적 개선방안에 대한 모색이 요구되고 있다.

향후 개발제한구역은 도시의 무분별한 확산 방지와 도시 주변의 자연환경 보

전을 위한 친환경적 오픈 스페이스로서 뿐만 아니라, 도시주민에게 개방적이고 여가공간으로 활용될 수 있도록 적극적인 보전 및 관리가 요구된다.

이에 본 연구에서는 개발제한구역을 친환경적으로 보전·관리하기 위한 새로운 대안으로서 개발제한구역내 내셔널트러스트의 도입 가능성과 필요성을 검토하고, 이를 위한 법제 정비방안을 검토하고 있다. 국민의 71%가 개발제한구역은 계속 보전되어야 하는 것으로 인식하고 있으나, 정작 제도적으로나 실질적으로 참여와 협력이 이루어지지 못하는 사회·문화 환경에서 개발제한구역의 내셔널트러스트화는 구역의 친환경성 제고를 위한 새로운 민-관 협력 수단으로서 개발제한구역 관리의 정책적 전환을 촉발시킬 수 있을 것이다. 개발제한구역의 환경훼손과 방치를 방지하는 한편, 미래세대를 위한 쾌적한 도시녹지지대(green belt)와 오픈스페이스(open space)로서 개발제한구역에 대한 인식을 새롭게 하고, 개발제한구역의 관리수단을 민관협력체계로 다양화하는데 정책적·제도적 기반을 제시하게 될 것이다.

그러나 본 연구는 개발제한구역의 내셔널트러스트 도입 가능성을 모색하는데 초점을 맞춰 단기 정책과제로 진행되어 실증적인 방법론을 활용하는데 는 한계가 있다. 향후 구체적이고 실질적인 현장조사를 토대로 심층적인 연구가 이루어져 개발제한구역의 보전과 관리에 실효성 있는 정책 및 제도 개선이 마련되길 기대한다. 관련분야 전문가와 공무원, 시민단체의 관심과 참여가 활성화되어 개발제한구역 보전과 관리에 대한 성공사례가 구축되길 바라며, 이를 통해 내셔널트러스트 운동에 대한 국민적인 공감대와 문화가 확산되길 바란다.

2006년 7월

김 선희 연구위원

S · U · M · M · A · R · Y

요 약

본 연구는 건설교통부 도시환경팀의 요청으로 단기 정책과제로 수행되었다. 본 연구는 모두 6개 장으로 구성되어 있다. 본 연구의 목적은 개발제한구역의 친환경적 보전과 관리를 위한 새로운 대안으로서 내셔널트러스트 도입방안을 검토하고, 이를 지원할 수 있는 개발제한구역 보전 및 관리를 위한 내셔널트러스트 법제화 방안을 검토하는 것이다.

본 연구의 키워드(key word)는 개발제한구역 관리, 토지매수제도, 내셔널트러스트(national trust), 민관협력체계, 협력적 거버넌스(collaborative governance) 등이다.

제1장 서 론

본 장은 연구의 배경과 필요성, 연구목적, 연구범위와 방법, 선행연구 검토와의 차별성 등으로 구성되어 있다.

본 연구의 목적은 개발제한구역 관리 실태와 문제점 분석을 통해 개발제한구역의 친환경적 보전과 관리를 위한 새로운 대안으로서 내셔널트러스트 도입방안을 검토하고, 개발제한구역 관리를 위한 내셔널트러스트 법제 정비방안을 제안하는 것이다.

연구의 내용적 범위는 개발제한구역의 친환경적 보전과 관리에 초점을 맞춰 정책수단과 운영 실태를 살펴보고, 새로운 대안으로서 내셔널트러스트의 도입가능성과 법제 정비방안을 검토한다. 개발제한구역의 관리 실태에서는 개발제한구

역 보전・관리를 위한 정책수단 유형별 운용 현황과 개선과제를 살펴보았다. 개발제한구역의 친환경적 보전과 관리를 위한 내셔널트러스트의 도입방안에서는 내셔널트러스트의 원리와 구성요소, 국내・외 내셔널트러스트의 추진동향과 시사점, 개발제한구역 관리와 내셔널트러스트 운영방식, 개발제한구역관리의 내셔널트러스트 대상지의 선정원칙과 기준, 개발제한구역의 내셔널트러스트 도입을 위한 법제 정비방안을 제시하였다.

본 연구는 각기 다른 영역에서 연구되어 온 내셔널트러스트 연구와 그린벨트 관리에 관한 연구를 통합적으로 접근하여 개발제한구역 관리의 새로운 민-관 협력체계로서의 내셔널트러스트 도입 가능성과 제도화 방안을 모색하고 있다는 점에서 차별성을 두고 있다.

제2장 개발제한구역의 보전 및 관리 실태와 문제점

본 장은 그 간의 개발제한구역 보전・관리정책의 문제점과 한계, 정책 전환의 필요성 도출을 목적으로 개발제한구역의 관리정책의 변천내용, 개발제한구역의 보전 및 관리를 위한 정책수단과 운영현황, 그리고 개발제한구역의 훼손실태와 현행 정책수단의 문제점을 검토・제시하고 있다.

우리나라의 개발제한구역 관리정책은 정책수단 및 특성에 따라 크게 2개 시기로 구분할 수 있다. 첫째 시기는 1971년~1997년 기간으로서 개발제한구역의 지정 및 규제 시기이다. 이 시기는 다시 1971년의 개발제한구역 지정에서부터 1987년까지 지정목적에 부합하여 강력한 개발제한이 추진된 시기와 1988년부터 1997년까지 개발제한구역의 변경 없이 주민의 생활권 문제해결을 위해 규제 완화가 추진되어 온 시기로 구분된다. 둘째 시기는 1998년~현재까지를 들 수 있다. 1998년 이후부터 현재까지 개발제한구역의 지정해제 및 구역조정 작업, 그리고 토지협의매수, 훼손부담금 등의 정책 수단이 도입되어 운용된 시기이다. 특히 1998년 이후 개발제한구역의 가장 중요한 원리인 '구역경계의 불변성(sacro-saint, sacrosanct)' 원칙이 붕괴되면서, 도시환경관리의 정책수단으로서 개발제한구역의 새로운 역할과 위상 정립의 필요성을 제시하였다.

한편, 현행 개발제한구역의 보전 및 관리를 위한 정책수단과 운용 현황을 밝혀 개발제한구역의 보전 및 관리정책의 문제점을 제시하였다. 1998년 이후 개발제한구역의 보전 및 관리를 위해 채택하여 운용하고 있는 정책수단은 첫째, 개발제한구역의 계획적 관리와 친환경적 토지이용을 위한 광역도시계획과 개발제한구역 관리계획, 둘째, 개발제한구역내 보존가치가 있는 지역의 훼손 방지와 관리를 위한 토지협의매수제도, 셋째, 개발제한구역의 훼손방지를 위한 경제적 규제수단인 훼손부담금, 넷째, 개발제한구역내 불법행위 적발·단속조치 등이 있다.

이들 정책수단의 운용에도 불구하고 개발제한구역은 토지소유자의 약 74%가 민간 사유지에 해당하여 개인의 재산권 제약에 따른 민원으로 단편적·부분적인 규제완화 조치 등을 지속해오면서 개발제한구역내 훼손 및 난개발을 초래하여, 현행 개발제한구역 관리제도 자체의 실효성 및 정책의 신뢰성은 매우 저조한 실정이다. 본 장에서는 수도권 내 남양주시, 하남시, 시흥시의 개발제한구역내 1985년과 2005년의 동일지역 항공사진 자료 비교를 통해 개발제한구역내 훼손 및 관리부재 실태를 지적하였다.

우리나라 개발제한구역 관리방식의 문제점과 개선과제를 종합하면 다음과 같다.

첫째, 그동안 개발제한구역은 구역지정을 통한 개발억제 자체가 관리라는 인식이 팽배하였다. 이에 따라 개발제한구역을 폐쇄적이고 소극적인 수준에서만 관리정책을 한정하여 운용해 왔다는 점이다. 개발제한구역을 생태보전구역으로 인식하여 적극적으로 보전 및 관리하기 위한 정부의 의지가 제대로 실행되지 않아 개발제한구역내 환경은 훼손되고 방치되는 결과를 초래하였다.

둘째, 개발제한구역내 계획적인 관리 부재와 부분적·단편적인 행위제한 규제조치의 운용이다. 광역도시계획은 개발제한구역의 계획적인 관리를 위한 수단이기는 하나, 실제로는 구역 조정 및 해제를 위한 수단으로 활용되고 있다. 불법행위 적발 등 규제조치들은 사회적 여건 및 시기에 따라 일관되지 못한 조치들을 취하였다. 이에 따라 불법행위를 양산하는 결과를 초래하였으며, 훼손방지를 위해 도입한 훼손부담금의 경우는 공공부문에 대해 적법한 훼손을 조장하는 결과를 초래하여 민간-공공부문에 대해 개발제한구역의 차별적인 적용이라는 인식과

불만을 증대시키고 있다.

셋째, 개발제한구역내 민간소유 토지의 매입을 통한 국유화 및 계획적 관리의 한계이다. 그동안 개발제한구역은 국가가 공권력을 이용하여 개인소유 토지를 공익적인 목적을 위해 활용해 왔다고 할 수 있다. 이에 따라 개인의 재산권 차원에서 개발제한구역의 토지매수제도를 도입하여 운용중이다. 그러나 개발제한구역내 토지협의매수제도는 매수목적 및 기준의 엄격성, 기 매수된 토지의 계획적 관리 곤란 등으로 당초의 정책 목적을 달성하고 있다고 보기는 어려운 실정이다. 또한, 정부의 개발제한구역내 민간소유 토지의 매입을 통한 공유화에는 상당한 규모의 국가 재원이 소요될 것으로 예상되므로, 정책 대안의 모색이 필요하다.

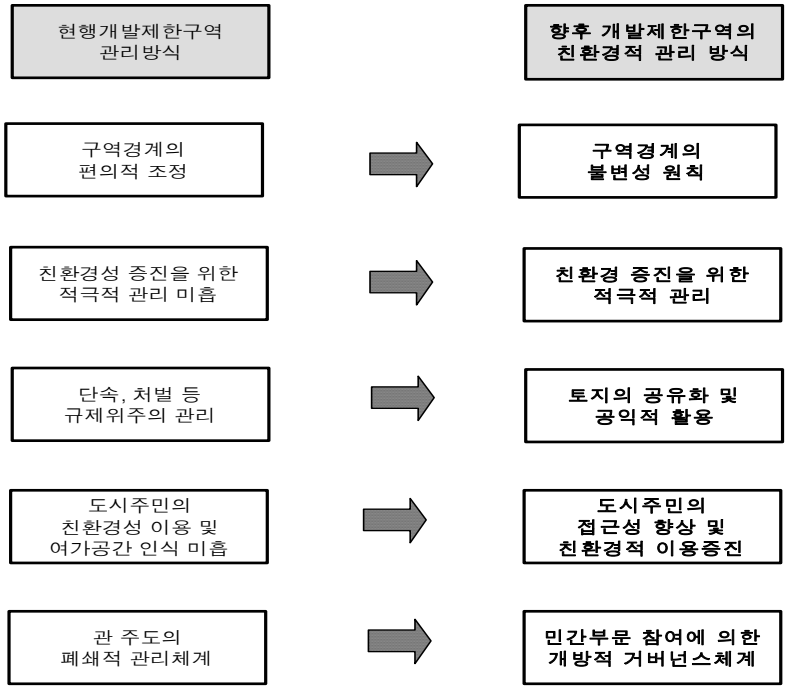
제3장 개발제한구역의 친환경적 관리를 위한 패러다임 전환

본 장은 개발제한구역의 성격 정립 및 친환경적 보전·관리를 위한 기본원칙, 친환경적 보전 및 관리를 위한 패러다임 및 추진전략을 제시하고 있다.

개발제한구역의 내셔널트러스트 도입가능성을 모색하기 위해서는 개발제한구역의 지정목적 및 성격·역할 재정립을 통해 개발제한구역의 친환경적인 보전 및 관리방향을 명확히 설정하는 것이 우선이다. 즉 개발제한구역의 성격을 일본처럼 개발유보지로 가져갈 것인지, 영국처럼 보전과 오픈스페이스의 활용으로 할 것인지는 향후 개발제한구역 정책방향을 결정하는데 있어서 선결되어야 할 작업이다.

본 연구에서는 개발제한구역의 성격을 친환경적인 보전과 도시민의 이용성 제고를 위한 오픈스페이스(open space)로 규정하였다. 그리고 개발제한구역의 보전과 관리를 위해 첫째, 개발제한구역의 친환경성 확보 원칙, 둘째, 이용성과 개방성 증진 원칙, 셋째, 민-관 협력적인 보전 및 관리 원칙 등 세 가지 원칙을 제시하였다. 이들 개발제한구역의 보전 및 관리 원칙과 관련하여 최근 국내·외에서 실천적이고 대안적인 환경운동으로 대두되고 있는 내셔널트러스트 운동 원리의 적합성과 정책적인 연계 가능성을 제시하였다.

개발제한구역 관리의 정책기조 및 패러다임 전환



개발제한구역의 보전 및 관리를 위한 패러다임 전환과 추진과제를 제시하였다. 첫째, 개발제한구역을 '그린벨트(green belt)'로 성격을 재정립하고 적절한 보전 및 관리전략을 수립해야 한다는 점이다. 이를 위해 환경평가등급을 구역 생태환경 상위등급화를 위한 평가기준으로 활용하는 등 적극적인 관리전략과 개발제한구역내 습지보전 등 생태보전조치의 필요성을 제시하였다. 둘째, 개발제한구역 내 민간소유 토지의 공유화 촉진 및 매입토지의 적극적·계획적인 관리방식을 운용해야 한다는 점이다. 여기서 개발제한구역 토지의 공유화와 관련해 현행 정부에 의한 매입 이외에 개발제한구역의 정책목적 달성을 전제로 하여 시민단체 등 매입주체의 다원화 방안을 제시하였다. 최근 우리나라에서 실천적이고 대안적인 환경운동으로 대두되고 있는 내셔널트러스트운동은 토지매입을 통한 적극적인 환경보전방식을 취하고 있다는 점에서 정책적으로 검토 가능하다. 셋째, 개

발제한구역의 접근성 및 도시민의 여가공간 활용을 증대하여야 한다. 개발억제 및 폐쇄적 관리를 통해 개발제한구역을 보전하고 관리하는데 는 현실적으로 한계가 있음이 수도권내 몇몇 사례지역의 훼손 실태를 통해서 제시되었다. 또한 개발제한구역은 도시주변의 쾌적하고 건전한 자연환경 조성을 통해 도시주민에게 생활의 질을 높이는 오픈스페이스로서 역할을 수행해야 하므로, 도시민의 여가공간으로 활용하도록 친이용성 및 접근성 증진을 전제로 관리전략을 수립할 필요가 있다. 넷째, 개발제한구역 제도의 지속적인 성공을 위해서는 동 제도의 목적 및 추진전략에 대한 사회적인 공감대 형성이 필수적이다. 이를 위해서 개발제한구역의 보전 및 관리에 있어서 민간부문의 적극적인 참여와 협력이 가능하도록 추진체계의 개선이 필수적이다. 국민적인 공감대를 확보하지 못한 정책은 지속 가능성과 성공적인 집행을 담보하기 곤란하다.

제4장 개발제한구역의 내셔널트러스트 도입 방안

본 장은 개발제한구역의 시민 참여와 민-관 협력체제 운영 방식으로서 내셔널트러스트 도입 방안을 제시하고 있다. 내셔널트러스트의 개념과 의미, 원리와 구성요소, 국내・외 내셔널트러스트의 추진동향과 시사점을 토대로 개발제한구역 내셔널트러스트의 도입 및 운영방식, 개발제한구역의 내셔널트러스트 대상지 선정 원칙과 기준 등을 제시하고 있다.

내셔널트러스트(National Trust, 국민신탁)는 국민신탁법인이 국민・기업・단체 등으로부터 기부・증여를 받거나 위탁받은 재산 및 회비 등을 활용하여 보전가치가 있는 문화유산과 자연환경자산을 취득하고 이를 보전・관리하는 운동이다(문화유산과자연환경자산에관한국민신탁법 제2조, 2006). 내셔널트러스트 운동은 1895년 영국에서 처음으로 시작된 이래 현재는 미국, 호주, 일본 등 30여 개국에서 시행되고 있다.

개발제한구역을 대상으로 내셔널트러스트 운동이 성립되기 위해서는 기본적으로 다음의 여섯 가지 원칙이 준수되어야 한다. 첫째, 주민의 자발성 존중원칙, 둘째, 공익성 유지와 확보의 원칙, 셋째, 공개의 원칙, 넷째, 기부자 보호의 원

칙, 다섯째, 활용과 유지관리 등 지속가능성의 원칙, 여섯째, 주민과 행정의 협력원칙 등이다.

개발제한구역을 대상으로 하는 내셔널트러스트의 도입은 그동안 개발제한구역 관리에 있어서 관주도의 소극적인 규제중심의 관리방식에서 민-관 협력의 적극적인 보전과 관리체계로, 폐쇄된 공간에서 개방된 오픈스페이스로의 국민적, 역사적 대전환을 가져올 수 있는 실천적이고 미래지향적인 대안이라는데 의의를 찾을 수 있다. 개발제한구역에 대한 내셔널트러스트 운동의 전개는 '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 협력적 거버넌스 모형의 필요성과 효과성을 가시화하는데 커다란 의미와 효과를 보여줄 수 있을 것이다.

개발제한구역 내셔널트러스트 기능과 운영

구 분		주요 내용
추진주체		· 그린벨트 내셔널트러스트 (시민주도형, 민-관 협력형)
성 격		· 비영리 법인단체
목 적		· 개발제한구역의 친환경적 보전과 관리
기 능		· 보전적 기능: 개발제한구역의 환경보전과 관리
		· 학술적 기능: 개발제한구역 조사연구 발굴, 교육.홍보
		· 활용적 기능: 국내·외 네트워크 생태관광, 여가공간 창출 및 운영 교육 및 자원봉사 지도·육성
운영	조 직	· 1단계: 중앙사무소 (회원조직, 이사회, 자문위원회, 행정·연구조직) · 2단계: 각 시·도별 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

개발제한구역 내셔널트러스트(가칭)는 정부로부터 독립적이며, 비영리재단법인으로 독립성을 갖고 있는 입법화된 법인의 형태이어야 하며, 시민주도형과 민관 협력형(중앙정부, 지방정부)으로 구분할 수 있다. 시민주도형은 주민과 시민단체가 중심이 되어 개발제한구역 내셔널트러스트 자산을 확보하고 유지・관리하는 형태이다. 민-관 협력형은 자산 확보와 유지관리에 있어서 다양한 형태가 나타날 수 있는데, 중앙정부와 시민단체가 결합한 형태, 지방정부와 시민단체가 결합한 형태 또는 중앙정부, 지방정부, 시민단체가 결합한 형태도 가능하다. 또한 토지 매입은 관에서 매입하여 공영 토지화하고, 운영 관리권을 민간단체에 맡기는 방식도 검토해 볼 수 있다. 개발제한구역 내셔널트러스트는 전국이 단일화된 국가적 수준의 조직체로 구성되는 것이 바람직하다.

개발제한구역 내셔널트러스트를 위한 재원은 정부의 초기 지원금, 국민의 기부와 기증, 협의매수 토지의 신탁, 토지소유자의 자발적 기증, 회원 회비, 기업후원, 자산의 보수 및 재매각, 시설입장료, 강의, 관광사업, 그 밖의 수익활동과 특별 모금활동 등이 있다. 신탁재산의 실제 관리는 관할 지방자치단체나 공공기관, 관련 NGO에 위임 위탁할 수 있다. 개발제한구역 국민신탁은 신탁재산을 보전・관리하기 위해 기본계획과 연차계획을 수립하고 일정규모 이상의 재산에 대하여 단위재산 계획을 수립・시행하여야 한다.

개발제한구역의 내셔널트러스트 대상지는 목적과 신탁의 특성 등을 고려하여 일정한 원칙과 기준을 갖고 선정되어야 한다. 개발제한구역 내셔널트러스트 대상지는 자연자산과 역사문화자산과는 달리 환경성이 절대적으로 우수한 지역보다는 오픈스페이스(open space)로서 활용 가능성이 높고, 개발압력으로부터 훼손 우려가 커서 보전의 필요성이 높은 지역 등 국민적 관심도와 공유자산의 효과성이 큰 지역을 대상지로 하는 것이 효과적일 것이다.

본 연구에서는 개발제한구역의 내셔널트러스 대상지 선정기준으로 친환경성, 공유자산의 효과성, 주민접근성 및 이용도, 토지매수의 적정성, 기타 주변지역의 도시특성 등을 고려하도록 제안하고 있다.

친환경성의 경우, 개발제한구역내 보전가치가 절대적으로 높은 환경등급 1~2

등급 지역보다도 3~5등급 중 개발압력이 크거나 녹지축·생태축 보전에 있어서 보전이 시급한 지역이 전략적인 측면에서 내셔널트러스트의 대상지가 될 수 있다.

공유재산의 효과성의 경우, 개발의 방지, 연담화 방지의 효과가 크고, 녹지축의 연계성, 경관과 어메니티 측면에서 우수한 지역으로 전략적 생태거점 자원화, 사회적 자본화가 가능한 지역이 대상지가 될 수 있다. 또한 주변지역내 개발압력이 높아 훼손가능성이 큰 지역을 내셔널트러스트 대상지로 하면 개발압력 대응성 측면에서 큰 의미를 부여할 수 있다.

주민접근성 및 이용도의 경우, 국민의 관심정도와 활용가능성이 높아 관리·운영시 교육의 장으로 활용가능성이 높은 지역이 대상지가 될 수 있다. 조정가능지, 집단취락 해제지 중 상징성이 있는 지역도 대상지가 될 수 있다.

매수의 적정성의 경우, 협의매수 대상 및 그 주변지역 등 현행제도와의 적합성을 확보하고 있는 지역이 매수의 용이성 측면에서 대상지가 될 수 있고, 매수주체여부도 중요한 기준이 된다.

개발제한구역의 내셔널트러스트 대상지 선정기준(안)

구 분		주요 내 용
친환경성		· 생태자연도 등급이 높은 지역 · 하천이나 습지 등 생태적 다양성이 높아 보전가치가 높은 지역
공유자산의 효과성	전략적 자원화 (사회적 자본화)	· 개발의 방지, 연담화 방지의 효과. 녹지축의 연계성, 경관의 보전, 어메니티 측면에서 우수한 지역 · 구역내 보전가치가 높은 역사·문화건축물 보유지역 · 전략적 생태거점자원화가 가능한 지역
	개발압력 대응성	· 중심도시의 인구규모와 밀도가 큰 지역 · 주변지역내 신도시개발 등 개발압력이 높은 지역 · 주요도시계획시설, 도로와의 거리 등 접근성이 높은 지역 · 보전가치가 높으나 개발압력 등으로 훼손가능성이 큰 지역
주민 접근성 및 이용도		· 조정가능지, 집단취락 해제지 중 상징성이 있는 지역 · 국민의 관심정도, 활용가능성이 높은 지역 · 관리, 운영시 교육의 장 활용가능성이 높은 지역
매수의 적정성	현행 제도와의 적합성	· 사유지 비율이 적은 곳 · 토지지목은 개발압력이 상대적으로 높은 대지, 농경지 등 환경평가 3~5등급 지역 · 협의매수 대상 및 주변 지역 · 지가가 낮은 지역
	매수주체	· 정부, 시민단체 등 여부

본 연구에서는 부산광역시 강서구 둔치도 일대와 대구시 수성구 팔현동 금호강 일대를 개발제한구역 내셔널트러스트 대상지로 제안하고 사례 분석하였다.

부산100만평문화공원조성 예정지는 친환경성, 공유자산의 효과성, 주민접근도 및 이용도 측면에서 우수하고, 지난 7년 동안 100만평 문화공원조성범시민협의회 등을 결성하여 공원1평갖기 운동 등 기금 모금과 시민참여 등을 통해 약 13,400평의 답14필지를 매입한 바 있어 시민참여형 내셔널트러스트의 상징성과 효과성이 높은 지역이다. 그러나 부산광역시에서 승인・신청을 요구하고 있는 100만평문화근린공원시설사업으로의 개발제한구역관리변경(안)이 보류되고 있어, 현행 토지매수제도와의 적합성 문제가 과제이다.

대구시 금호강변 주변지역은 친환경성, 주민접근성 및 이용도 측면에서 우수하고, 정부에서 자연생태공원(가칭) 조성을 위한 개발제한구역 매입대상토지로 승인이 난 상태로 현행 제도와의 적합성 측면은 우수하다. 매수주체 역시 정부로서 매수가 용이한 측면이 있다. 그러나 금호강변 상습침수구역에 입지한 관계로 사회적 자본화 및 개발압력의 대응성 측면에서 다소 우선순위가 낮다. 그러나 내셔널트러스트 운동에 의한 시설정비 등을 통해 생태공원화 사업이 이루어지면, 개발제한구역 훼손・방치지역의 적극적인 환경개선 모범사례를 제공할 수 있어 효과성이 높은 것으로 평가할 수 있다.

제5장 개발제한구역 내셔널트러스트 도입을 위한 법제정비 방안

본 장은 개발제한구역의 내셔널트러스트 도입을 위한 입법화의 필요성과 형식, 주요 입법방향과 추진방안 등을 제시하였다.

국민신탁법에서 자연환경 국민신탁 및 문화유산 국민신탁이라는 명칭을 사용하듯이, 개발제한구역내 국민신탁에 대하여서도 신탁의 주체와 대상을 고려하여 “그린벨트 신탁”(Green-Belt Trust:이하 GBT)이라는 명칭을 제안하였다.

개발제한구역내 모든 토지를 전부 신탁재산으로 전환시키기 어렵기 때문에 어떠한 토지를 신탁체계에 편입시킬 것인가를 가늠할 수 있는 기준을 시행령 또는 고시 등의 방법으로 설정하여야 한다. 그린벨트 신탁(GBT)의 기준은 국민신

탁법상의 자연환경자산 또는 문화유산보다 낮은 수준에서 결정되어야 할 것이다. GBT는 개발제한구역내 토지소유자들의 증여 또는 특수법인의 매입을 원인행위로 하여 신탁재산을 형성할 수 있다. 특수법인은 정부나 기금으로부터의 출연금 또는 기업이나 일반 시민들의 기부금이나 회비를 재원으로 토지를 매입할 수 있다. 법집행 절차상 증여와 매매 및 신탁의 구분이 필요하다.

자연환경자산과 문화유산을 규율하는 국민신탁법은 신탁법의 특별법이지만, GBT 근거법률에 대하여서는 일반법으로 기능한다. GBT는 일부 요건과 범주 및 효과 그리고 절차 등에서 국민신탁법과 달리 규율할 수 있다. 예컨대, 신탁재산의 확보를 위하여 정부나 기금의 출연을 허용할 수도 있다. GBT에 편성된 토지에 대하여 어떠한 법적지위를 부여할 것인가는 원칙적으로 국토의 계획 및 이용에 관한 법률의 규율에 따른다. 개발제한구역내 토지를 증여하는 신탁자에 대하여 세제상 특례가 필요하다. GBT법에 세제상의 특례를 원칙적으로 규정하고 구체적 이행을 위하여 조세제한특례법에 GBT법을 열거하는 노력이 필요하다.

현행「개발제한구역의지정및관리에관한특별조치법」이 규정하는 토지소유자에 의한 토지매수청구(제16조)와 건설교통부장관에 의한 협의매수(제19조)에 의하여 확보된 재산은 국가균형발전특별회계의 재산으로 귀속된다(제17조제4항 및 제19조제1항). 국유재산 모델과 차별화된 재산관리 모델이 필요하다. GBT에 국가재정이 투입되더라도 그에 의하여 확보된 재산은 국유재산이 아니고 공유재산이다. 공유재산관리는 GBT 근거법률과 하위법령 등에 그 원칙과 방법 및 절차를 정할 수 있다.국유재산 관리모델과 공유재산 관리 모델은 외관상 서로 저촉되지 아니하기 때문에 정책적 판단 여하에 따라 현행 개발구역의 지정 및 관리에 관한 법률이 규정하는 토지매수청구(제16조)와 협의매수(제19조)를 존치시키고 그린벨트 신탁(가칭, GBT)을 새로 추가할 수 있다.

GBT는 개발제한구역내의 토지에 국한하여 적용된다. 원칙적으로 개발제한구역내 토지는 GBT에 편입된다고 하여 개발제한구역의 제한을 벗어나는 것은 아니다. 즉 개발제한구역내 토지중 GBT에 편성된 것은 개발제한구역에 대한 법적 규제를 받으면서, 다른 한편으로는 신탁재산으로서의 지위를 지닌다. GBT에 편

성된 토지는 경우에 따라 당해 토지를 개발제한구역으로부터 제외시키는 것이 합목적적일 수도 있다. GBT를 개발제한구역으로부터 제외시키기 위해서는 수권규정과 함께 구체적인 행정처분이 필요하다. GBT는 영구적이며 특수법인의 소유이기 때문에 개발권의 남용 우려가 희박하다.

개발제한구역이 지정된 뒤에 해당 토지를 GBT에 편성할 경우에는 도시관리계획의 변경이 필요하지 아니하다. 그러나 GBT에 편성된 토지를 개발제한구역에서 제외시킬 경우에는 도시관리계획의 변경이 필요하다. GBT법은 이러한 가변성을 수권하여야 한다. 이상의 조건과 관계 등을 고려할 때 GBT법은 국민신탁법상의 일반체계를 상당부분 준용하는 것이 바람직하다.

제6장 결 론

본 장은 연구의 기대효과, 연구의 특징과 한계, 향후 과제 등 제시하였다.

본 연구는 각기 다른 영역에서 연구되어 온 내셔널트러스트 연구와 개발제한구역 관리에 관한 연구를 통합적으로 접근하여, 개발제한구역 관리의 새로운 대안으로서 내셔널트러스트 방식의 도입 가능성과 법제화 방안을 모색하였다는 점에서 연구의 차별성과 특징이 있다. 또한「문화유산과자연환경자산에관한국민신탁법」에서 내셔널트러스트의 대상이 자연자산과 문화유산자산에 국한되어 제한적으로 진행되고 있는 점에 착안하여, 개발제한구역의 친환경적인 보전 및 관리를 위한 '내셔널트러스트 방식'의 도입 필요성과 가능성을 제시함으로써 내셔널트러스트 지정 대상의 확대와 활성화를 위한 토대를 제공하고 있다.

개발제한구역의 친환경적 관리와 활용을 위한 내셔널트러스트 도입방안 제시는 개발제한구역의 환경훼손과 방치를 방지하는 한편, 미래세대를 위한 쾌적한 도시녹지지대(green belt)와 개방된 오픈스페이스(open space)로서의 개발제한구역에 대한 인식을 새롭게 하는 한편, 개발제한구역 관리수단을 민-관 협력체계로 전환하는데 정책적・제도적 기반을 제시하게 될 것이다. 또한 시민의 자발적 참여와 기부를 통한 개발제한구역 관리라는 새로운 정책 혁신을 도모함으로써 국민신탁운동의 활성화와 공감대 형성에 기여하게 될 것이다.

국민의 71%가 개발제한구역은 계속 보전되어야 하는 것으로 인식하고 있으나 정작 제도적으로나 실질적으로 참여와 협력이 이루어지지 못하는 현재의 사회·문화적 환경 하에서, 개발제한구역의 내셔널트러스트화는 개발제한구역의 친환경성 제고를 위한 협력적 거버넌스의 새로운 방향과 가능성을 제시해 줄 수 있고, 국토 및 토지 등 관련법 개정을 촉발시킬 수 있을 것이다.

본 연구는 6개월에 걸친 단기 정책과제로서 실증적인 연구방법 활용상의 한계는 있으나, 개발제한구역의 관리를 위한 내셔널트러스트방식의 도입 가능성을 탐색하는 기초적이고 선언적인 연구로서 의미가 크다. 개발제한구역의 관리실태 조사와 내셔널트러스트 사례분석에 있어서도 한정된 지역을 대상으로 제한적으로 검토할 수 밖에 없었고, 개발제한구역의 환경평가와 연계된 관리실태 분석 등은 자료수집의 한계상 일반적인 실태파악에 제한될 수 밖에 없었다. 그리고 국내·외 내셔널트러스트 사례분석에 있어서도 개발제한구역에 초점을 맞춘 자료를 구하기 어려워 충분한 정보와 시사점을 얻기에 제한적이었다. 따라서 본 연구에서 검토하고 제안한 문제점과 개선방안들이 제도화되고 정책적으로 작동하게 하기 위해서는 향후 정밀한 현장실태 조사 자료와 주민설문조사 분석 등을 토대로 한 구체적이고 실증적인 정책방안과 제도화 작업이 이루어져야 할 것이다.

C · O · N · T · E · N · T · S

차 례

발간사 ····· i
서 문 ····· iii
요 약 ····· v

제 1 장 서 론

1. 연구의 배경 및 필요성 ····· 1
2. 연구의 목적 ····· 2
3. 연구 범위 및 방법 ····· 3
   1) 연구 범위 ····· 3
   2) 연구 방법 ····· 4
4. 선행 연구와의 차별성 ····· 5

제 2 장 개발제한구역의 보전 및 관리 실태와 문제점

1. 개발제한구역 관리정책의 변천 ····· 9
   1) 개발제한구역 지정현황과 특징 ····· 9
   2) 개발제한구역 관리정책의 변천내용 ····· 10
2. 개발제한구역의 보전 및 관리를 위한 정책수단과 운용 현황 ····· 17
   1) 개발제한구역의 보전·관리를 위한 정책수단 유형 ····· 17

2) 광역도시계획과 개발제한구역 관리계획의 수립 ····· 17
3) 개발제한구역 토지매수제도의 도입과 운용 ····· 27
4) 개발제한구역 훼손부담금 부과와 관리재원 확보 ····· 30
5) 개발제한구역내 행위제한 및 불법행위 적발조치 ····· 31
3. 개발제한구역 보전 및 관리 실태와 문제점 ····· 33
1) 개발제한구역 관리 및 훼손 실태 ····· 33
2) 현행 개발제한구역 보전·관리방식의 문제점 ····· 38

제 3 장 개발제한구역의 친환경적 관리를 위한 패러다임 전환

1. 개발제한구역의 성격 및 역할 정립 ····· 45
1) 개발제한구역의 역할과 기능에 대한 인식 ····· 45
2) 개발제한구역의 관리를 위한 대안적 정책수단 검토 ····· 54
3) 개발제한구역의 성격과 역할 재정립 ····· 57
2. 개발제한구역의 친환경적 관리를 위한 패러다임 전환 ····· 59
1) 기본 원칙 ····· 59
2) 개발제한구역의 친환경적 관리를 위한 추진전략 ····· 61

제 4 장 개발제한구역의 내셔널트러스트 도입 방안

1. 내셔널트러스트 개요 ····· 69
1) 내셔널트러스트의 개념과 의미 ····· 69
2) 내셔널트러스트의 원리와 구성요소 ····· 70
3) 국내·외 내셔널트러스트의 추진동향과 시사점 ····· 72
2. 개발제한구역 내셔널트러스트 도입 및 운영방식 ····· 81
1) 개발제한구역 내셔널트러스트 성립의 기본 원칙과 조건 ····· 81
2) 개발제한구역 내셔널트러스트 도입모형 ····· 83
3. 개발제한구역의 내셔널트러스트 대상지 선정기준 ····· 90
1) 내셔널트러스트 대상지 선정기준 ····· 90

2) 내셔널트러스트 후보지 사례분석 ····· 91
3) 사례 분석의 종합 검토 및 시사점 ····· 97

제 5 장 개발제한구역의 내셔널트러스트 도입을 위한 법제 정비방안

1. 입법의 필요성 ····· 99
2. 입법화 형식 ····· 100
3. 주요 입법방향 ····· 101
   1) 국민신탁개념의 설정 ····· 101
   2) 국가신탁과 지역신탁의 병행 ····· 101
   3) 국민녹지신탁의 공유재산 관리모델 확대 ····· 104
   4) 개발제한구역의 지정 및 해제와 연계 ····· 106
   5) 국민신탁법상 일반체계의 준용 ····· 108
4. 입법화 추진방안 ····· 109

제 6 장 결 론

1. 연구의 기대 효과 ····· 111
2. 연구의 특징 및 한계 ····· 113
3. 향후 과제 ····· 114

참고문헌 ····· 117
SUMMARY ····· 121
부 록 ····· 127

C · O · N · T · E · N · T · S

표 차 례

<표 1-1> 주요 선행연구와 본 연구의 차별성 요약 ····· 7

<표 2-1> 개발제한구역 현황 및 지정 목적 ····· 10
<표 2-2> 개발제한구역의 지정해제 및 조정(해제) 유형 ····· 13
<표 2-3> 개발제한구역의 시기별 지정목적 및 관리방식 변화 ····· 16
<표 2-4> 광역도시계획의 계획내용: 2020년 광주권 광역도시계획(예시) ····· 18
<표 2-5> 광역도시계획상 개발제한구역 관리의 기본방향 ····· 19
<표 2-6> 개발제한구역 환경평가항목 ····· 20
<표 2-7> 환경평가 항목별 등급기준 ····· 21
<표 2-8> 환경평가의 도시계획적 해석 ····· 22
<표 2-9> 개발제한구역 해제유형 ····· 24
<표 2-10> 경기도 개발제한구역 현황 ····· 24
<표 2-11> 도시권별 개발제한구역 관리대안 검토(벨트 형상의 유지여부) ····· 25
<표 2-12> 개발제한구역 관리계획 시설별 승인 ····· 26
<표 2-13> 개발제한구역내 토지협의매수 실태(2004~2005년) ····· 29
<표 2-14> 개발제한구역 훼손부담금 징수액 추이 ····· 30
<표 2-15> 개발제한구역 형질변경면적과 훼손부담금 징수액 ····· 30
<표 2-16> 개발제한구역 불법건축물 현황 및 용도 ····· 32
<표 2-17> 영국, 일본, 한국의 그린벨트(개발제한구역) 비교 ····· 38
<표 2-18> 개발제한구역내 규제조치 변천 ····· 40

<표 3- 1> 개발제한구역 유사지역 및 구역 비교 ····· 47

<표 3- 2> 외국의 그린벨트 지정목적과 특징 ····· 53
<표 3- 3> 개발제한구역등 보전가치가 있는 토지의 관리방안 ····· 54
<표 3- 4> 개발제한구역등 토지관리방식의 대안별 장.단점 검토 ····· 55
<표 3- 5> 개발제한구역의 토지재산권 구조 ····· 56
<표 3- 6> 개발제한구역 토지의 성격 ····· 58
<표 3- 7> 영국과 일본의 그린벨트 기능과 개념 변화 ····· 62

<표 4- 1> 주요 국가별 내셔널트러스트운동 입법체계 및 특징 ····· 75
<표 4- 2> 영국의 내셔널트러스트 CARTs 유형 ····· 76
<표 4- 3> 영국 내셔널트러스트 성공요인 ····· 77
<표 4- 4> 국내 내셔널트러스트 주요 사례별 특징 ····· 79
<표 4- 5> 개발제한구역 관리전환 패러다임과 내셔널트러스트 원칙의 연관성 83
<표 4- 6> 개발제한구역 내셔널트러스트 형태 ····· 85
<표 4- 7> 개발제한구역 내셔널트러스트 기능과 운영 ····· 86
<표 4- 8> 개발제한구역 국민신탁 재원의 종류 ····· 88
<표 4- 9> 개발제한구역 내셔널트러스트의 특징과 차이점 ····· 90
<표 4-10> 개발제한구역의 NT화 대상선정기준과 원칙 예시 ····· 92
<표 4-11> 부산 둔치도 일대(부산 100만평 문화공원조성 부지) ····· 94
<표 4-12> 대구 금호강주변 대상지 지목과 특성 ····· 95
<표 4-13> 대구 수성구 고모역 일대(국립 동촌 자연생태공원 조성부지) ····· 97
<표 4-14> 대상지 종합평가 ····· 98

C · O · N · T · E · N · T · S

그 림 차 례

<그림 1-1> 연구 흐름도 ····· 4

<그림 2-1> 개발제한구역 지정 및 해제지역 현황도 ····· 14
<그림 2-2> 개발제한구역 조정과정 ····· 20
<그림 2-3> 개발제한구역 훼손현황: 남양주시, 시흥시, 하남시 사례 ····· 33
<그림 2-4> 개발제한구역의 관리실태 비교: 남양주시 사례(1985, 2005년) ····· 35
<그림 2-5> 개발제한구역의 관리실태 비교: 시흥시 사례(1985, 2005년) ····· 36
<그림 2-6> 개발제한구역의 관리실태 비교: 하남시 사례(1985, 2005년) ····· 37
<그림 2-7> 수도권지역 협의매수토지 분포현황 ····· 42

<그림 3-1> 개발제한구역 보전 및 관리의 패러다임 전환 ····· 67

<그림 4-1> 국민신탁의 개념과 범주 ····· 70
<그림 4-2> 국민신탁 내부관계 ····· 71
<그림 4-3> 대지산 내셔널트러스트 전경(택지개발예정지구) ····· 80
<그림 4-4> 우면산 내셔널트러스트 전경(도시자연공원) ····· 80
<그림 4-5> 개발제한구역 국민신탁의 재원마련 방식 ····· 88
<그림 4-6> 신탁 재산의 운영시스템 ····· 89
<그림 4-7> 부산 강서구 둔치도 일대 그린벨트 지역 ····· 93
<그림 4-8> 대구시 금호강변 고모동 일대 개발제한구역 전경 ····· 96

C · H · A · P · T · E · R · 1

1 서 론

이 장에서는 연구의 배경 및 필요성, 연구목적, 연구방법과 범위, 연구추진체계 등을 다룬다. 본 연구의 목적은 개발제한구역의 친환경적 보전과 관리를 위한 새로운 대안으로서의 내셔널트러스트 도입 방안을 검토하고, 개발제한구역의 친환경적 보전 및 관리를 위한 내셔널트러스트 법제화 방안을 검토하는 것이다.

1. 연구의 배경 및 필요성

국민신탁(National Trust)은 '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 30여개 국에서 법적 기반을 토대로 추진되고 있다. 내셔널트러스트 운동은 정부정책에 저항하고 비판하는 그 간의 환경운동을 넘어, 시민들이 자발적이고 실질적인 참여를 통한 대안적인 실천운동으로 평가되고 있다.

우리나라는 2000년부터 14개 단체가 내셔널트러스트운동을 통해 자연환경자산과 문화유산을 보호하는 운동을 벌여오고 있다. 단기간에 내셔널트러스트 운동의 필요성과 중요성이 인식되면서 2006년 3월「문화유산과자연환경자산에관한국민신탁법」을 제정하여 보전가치가 높은 자연환경자산이나 문화유산을 효율적으로 보전·관리하기 위한 법적 지원체계를 마련하였다.

내셔널트러스트의 대상은 국립공원, 멸종 동식물, 주요 경관지역, 환경적으로

중요한 지역(해안, 사구), 문화재 등으로 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. 개발제한구역 보전과 관리에 내셔널트러스트 방식이 처음 도입된 것은 2000년 7월 용인택지개발예정지구 지정시 시민 자율에 의해 대지산 일대 30만평에 대한 개발제한구역 지정청원이 접수된 사례이다. 그리고 부산시 강서구 둔치도 일대 개발제한구역 일부를 (사)100만평문화공원조성범시민협의회가 내셔널트러스트 개념을 도입하여 매입한 사례도 있다. 무등산 일대의 개발제한구역 일부를 택지로 개발하는 정부 시책에 반대하여 내셔널트러스트를 통해 매입하여 공유화하여 영구보전의 토대를 마련한 사례도 있다.

개발제한구역의 내셔널트러스트화는 자연자산과 문화자산의 내셔널트러스트와는 달리, 개발제한구역에 대한 개발압력을 억제하고 나아가 국민의 여가공간으로 적극적으로 관리하기 위한 개발제한구역의 새로운 관리수단으로 정부와 학계, 시민단체의 관심이 높아지고 있다. 현재 정부는 협의매수에 의한 토지 매입을 실시하고는 있으나 실적이 미미하고, 매입 토지에 대한 관리가 체계적으로 이루어지지 않고 있다. 이에 내셔널트러스트 등 민-관 협력체계를 활용하여 개발제한구역의 보전과 관리방안을 모색하기 시작했다. 개발제한구역 관리에 있어서 내셔널트러스트의 도입은 정부재원 확보의 한계를 극복하면서 민간부문의 적극적인 참여를 통해 개발제한구역을 관리하는 새로운 모델을 제공함으로써 향후 개발제한구역 관리에 중요한 전환과 방향성을 제시할 것으로 기대된다.

2. 연구의 목적

본 연구의 목적은 국내・외 국민신탁(National Trust)운동의 추진상황, 선진국 입법사례 및 입법내용, 추진방향 등에 대한 검토를 통해 개발제한구역의 친환경적 보전과 관리를 위한 국민신탁 도입 가능성과 법제화 방안을 모색하는 것이다.

본 연구의 구체적인 목적은 세 가지로 정리될 수 있다.

첫째, 개발제한구역의 보전과 관리를 위한 현행 정책수단과 운영실태 분석

둘째, 개발제한구역의 친환경적 보전과 관리를 위한 새로운 대안으로서 내셔널트러스트 도입 및 운영방안 검토

셋째, 개발제한구역 관리를 위한 내셔널트러스트 법제화 방안 검토 등이다.

3. 연구범위 및 방법

1) 연구범위

공간적 범위는 개발제한구역 전반으로 하되 2~3개의 사례지역을 중점적으로 조사·분석한다.

내용적 범위는 개발제한구역의 친환경적 보전과 관리에 초점을 맞춰 정책수단과 운영 실태를 분석하고, 새로운 대안으로서 내셔널트러스트의 도입가능성과 법제 정비방안을 검토한다. 개발제한구역의 보전과 관리 실태와 문제점에서는 다음 사항을 중점적으로 검토한다.

- 개발제한구역 관리정책의 변천과 내용
- 개발제한구역 보전·관리를 위한 정책수단과 운용현황
- 현행 개발제한구역 보전·관리 실태와 개선과제

개발제한구역의 친환경적 보전과 관리를 위한 내셔널트러스트의 도입방안에서는 다음 사항을 중점적으로 검토한다.

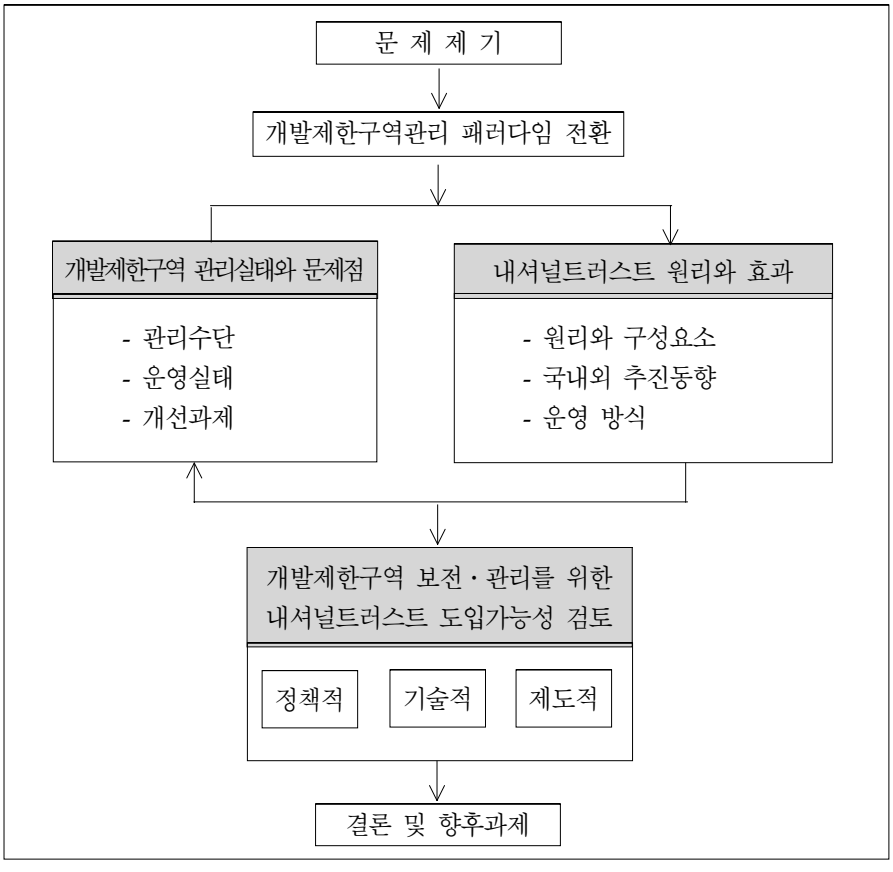
- 내셔널트러스트운동의 기본원리와 구성요소
- 국내·외 내셔널트러스트의 추진동향과 시사점
- 개발제한구역의 내셔널트러스트 운영 방식
- 개발제한구역의 내셔널트러스트화 대상지 선정원칙과 기준
- 개발제한구역의 내셔널트러스트 도입을 위한 법제 정비

2) 연구방법

주요 연구방법은 국내·외 문헌조사 및 사례 현장조사를 중심으로 하였다.

사례조사는 부산 강서구 둔치도 100만평 문화공원조성예정지, 금호강변 협의매수대상지, 무등산, 대지산, 우면산 등을 대상으로 하였다. 개발제한구역의 내셔널트러스트 도입을 위한 법제 정비는 한국법제연구원 전재경 박사와 협동연구로 수행되었다. 연구결과에 대한 자문과 의견수렴을 위해 민·관·학으로 구성된 연구자문위원회를 운영하여 중간연구 결과와 최종연구 결과에 대해 두 차례의 자문과 의견 수렴을 거쳤다. 연구 흐름도는 <그림 1-1>과 같다.

<그림 1-1> 연구 흐름도



4. 선행연구와의 차별성

내셔널트러스트에 대한 연구와 개발제한구역의 보전과 관리를 위한 정책수단과 운영실태 분석에 대한 선행 연구를 검토하였다.

개발제한구역의 보전과 관리에 관한 선행연구는 개발양도제와 국가 및 지방자치단체의 그린벨트 매입방안 등을 제시한 논문들이 있으나 제한적인 수준의 내용 제시가 대부분이다. 주요 연구는 다음과 같다.

- 김일태, 1986, 개발제한구역내 토지공유화 방안연구, 대한국토·도시계획학회지
- 장세훈, 1999, 한국·영국·일본의 그린벨트 비교 연구, 한국사회학 제33집
- 김성배, 1999, 재산권 불명현상이 자원이용에 미치는 영향에 관한 연구: 그린벨트의 경우, 지역연구, 제 15권
- 강은숙, 2001, 정책변동원인에 대한 연구: 그린벨트 정책사례를 중심으로, 서울대학교 환경대학원 박사학위논문
- 강은숙, 2003, 그린벨트에 대한 토지이용규제의 성격에 관한 연구
- 권용우·변병설·박성혜·나혜영, 2004, 그린벨트에 관한 연구동향, 지리학연구
- 나혜영·변병설·권용우, 2005, 영국과 미국의 그린벨트 사례연구, 지리학연구
- 권용우·변병설·이재준·나혜영, 2005, 친환경적 도시구현을 위한 개발제한구역의 공영토지매입에 관한 연구, 지리학연구
- 한국토지공사, 2006.2, 개발제한구역 협의매수토지 관리개선방안

국내에서 내셔널트러스트에 대한 연구는 2000년을 전후하여 이루어지고 있다. 연구내용도 내셔널트러스트 운동의 도입을 위한 이론 및 법제화 방안, 국내·외 사례 소개 등으로 제한적으로 이루어지고 있다. 개발제한구역을 대상으로 한 내셔널트러스트 도입방안에 대한 연구는 발견되지 않는다. 주요 논문 및 보고서는 다음과 같다.

- 전재경, 2000, 국민자연신탁(national trust) 운동의 정착을 위한 법제화 방안, 국회환경포럼

- 조명래, 2001, 내셔널트러스트 운동의 원리와 과제, 국회환경포럼
- 오주한, 2001, 내셔널트러스트의 법제화 방안에 관한 연구- 토지이용관련법을 중심으로, 서울대학교 환경대학원 석사학위논문
- 조명래, 2002, 국내 내셔널트러스트 현황과 과제, 한국내셔널트러스트
- 정성관, 2003, 자연환경보전을 위한 통합평가모형: 내셔널트러스트 후보지 선정을 중심으로
- 전재경, 2004, 내셔널트러스트운동 활성화를 위한 법제연구, 환경부
- 김남훈, 2005, 환경보호를 위한 토지이용규제법 및 토지공개념의 대안에 대한 고찰: 공공신탁이론과 국민신탁, 서울대학교 석사학위논문
- 김승환, 2006, 100만평문화공원 조성을 위한 주민참여활동

본 연구는 각기 다른 영역에서 연구되어 온 내셔널트러스트 연구와 그린벨트 관리에 관한 연구를 통합적으로 접근하여 개발제한구역 관리의 새로운 민관협력 체계로서의 내셔널트러스트 도입 가능성과 제도화방안을 모색하는데 연구의 차별성을 두고 있다.

개발제한구역의 보전과 관리를 위한 정책수단과 운영 실태를 살펴보고, 특히 토지협의매수제도에 주목하여 그 운영 실태와 문제점을 분석하였다. 이를 통해 개발제한구역의 친환경적 보전과 관리를 위한 패러다임 전환의 필요성을 도출하고, 새로운 대안으로서 내셔널트러스트의 도입 가능성을 검토하고 있다. 그리고 개발제한구역의 시민 참여와 민관협력체계 운영방식으로서 내셔널트러스트 운동의 원리와 구성요소, 국내·외 추진동향을 검토하고, 개발제한구역의 내셔널트러스트화 대상지의 선정원칙과 기준, 개발제한구역의 내셔널트러스트 대상지 활용 및 관리방식, 개발제안구역의 내셔널트러스트 도입을 위한 법제정비 방안을 제시하고 있다.

<표 1-1> 주요 선행연구와 본 연구의 차별성 요약

구 분		선행연구와의 차별성		
		연구목적	연구방법	주요 연구내용
주요 선행 연구	1	<과제명:국내 내셔널 트러스트 현황과 과제> -내셔널트러스트 운동 활성화를 위한 과제	- 발제문 형식의 논문	- 등장배경 - 운동의 원리 - 사례분석 - 한계와 해결과제
	2	<과제명: 내셔널트러스트 운동활성화를 위한 법제연구> -공공유산신탁 활성화 법제 정비방안 모색	- 문헌조사 - 법제분석	- 총설 - 정책의 동향과 과제 - 신탁법제의 현황 - 정책대안 - 법제정비 방안
	3	<과제명:환경보호를 위한토지이용규제법 및 토지공개념의 대안에 대한 고찰: 공공신탁이론과 국민신탁> -문화유산과자연환경자산에 관한 국민신탁법(안)의 문제점과 대안 모색	- 문헌조사 - 사례분석	- 환경보호를 위한 토지 이용규제법 - 토지공개념 - 공공신탁이론 - 내셔널트러스트
본 연구		개발제한구역의 친환경적 보전 및 관리를 위한 내셔널트러스트 도입방안 연구 -개발제한구역 관리를 대상으로 내셔널트러스트 도입 가능성과 법제화 방안 모색	-문헌조사 -사례분석 -협동연구 (원고청탁) -전문가면담 및 자문	- 개발제한구역 관리실태와 문제점 - 개발제한구역 관리 패러다임 전환 - 국내외 국민신탁 운동 입법체계 및 사례분석 - 개발제한구역 보전을 위한 내셔널트러스트 도입방안 - 대상지역 사례분석 - 법제 정비방안

C · H · A · P · T · E · R · 2

2 개발제한구역의 보전 및 관리 실태와 문제점

이 장은 개발제한구역의 보전 및 관리 실태와 문제점을 밝혀 개발제한구역의 친환경적 보전 및 관리와 관련한 현안 문제와 패러다임 전환 필요성을 부각시키는데 중점을 두고 있다. 이를 위해 우리나라 개발제한구역의 보전 및 관리를 위한 현행 정책수단을 유형화하고, 이들 정책수단의 운용 실태와 문제점을 제시하고 있다.

1. 개발제한구역 관리 정책의 변천 내역

1) 개발제한구역의 지정 현황과 특징

개발제한구역은 일반적으로 개발에 대하여 지속적이고 강력한 제한을 가함으로써 공지로 보전하는 도시주변의 토지를 의미한다. 법률적으로는 1971년 도시계획법에 의해 “도시의 무질서한 확산을 방지하고, 도시주변의 자연환경을 보전하여 도시민의 건전한 생활환경을 확보하기 위하여 또는 안보상 도시개발을 제한할 필요가 있을 경우에 도시계획 결정으로 지정하는 도시주변의 토지”이다.

개발제한구역은 도시계획법 상의 용도 구역과 유사한 행위 제한이 수반되나, 구역 경계의 불변성 및 개발규제의 지속성, 설치목적의 다양성, 대상지역의 포괄성 등의 차이점을 갖고 있다. 특히 개발제한구역은 일단 지정되면 영구불변성(sacro-saint)을 원칙으로 한다는 점에서 현행의 여타 행위규제 제도에 비해 강력한 토지이용 규제수단으로 인식되어 왔다.

<표 2-1> 개발제한구역 현황 및 지정 목적

구 분	지정일자	지정면적	대상지역	지정목적
수도권	-1차: 1971.7.30 -2차: 1971.12.29 -3차: 1972.8.25 -4차: 1976.12.4	1,566.8㎢ -463.8㎢ - 86.8㎢ -768.6㎢ -247.6㎢	서울특별시 인천광역시 경기도 경기도	서울의 확산방지 안양·수원권 연담화 방지 상수원보호, 도시연담화 방지 안산신도시 주변 토기방지
부산권	-1971.12.29	597.1㎢	부산광역시 경상남도	부산의 시가지 확산방지
대구권	-1972.8.25	536.5㎢	대구광역시 경상북도	대구의 시가지 확산방지
광주권	-1973.1.17	554.7㎢	광역광역시 전라남도	광주의 시가지 확산방지
제주권	-1973.3.5	82.6㎢	제주도	신제주의 연담화 방지
대전권	-1973.6.27	441.4㎢	대전광역시 충청남도 충청북도	대전의 시가지 확산방지
춘천권	-1973.6.27	294.4㎢	강원도	도청소재지 시가지 확산방지
청주권	-1973.6.27	180.1㎢	충청북도	도청소재지 시가지 확산방지
전주권	-1973.6.27	225.4㎢	전라북도	도청소재지 시가지 확산방지
울산권	-1973.6.27	283.6㎢	경상남도	공업도시의 시가지 확산방지
마산진해권	-1973.6.27	314.2㎢	경상남도	도시연담화 방지 산업도시 주변 보전
진주권	-1973.6.27	203.0㎢	경상남도	관광도시주변 자연환경보전
충무권	-1973.6.27	30.0㎢	경상남도	관광도시주변 자연환경보전
여천권	-1977.4.18	87.6㎢	전라남도	도시연담화 방지 산업도시 주변 보전

자료 : 국토개발연구원. 국토50년. 1997. 464면.

2) 개발제한구역 관리정책의 변천 내용

개발제한구역은 관리 및 개발규제 측면에서의 변천 내용에 근거하여, 시기별 구분을 하면 크게 2개 시기로 구분할 수 있다. 첫 번째 시기는 1971년에서부터 1997년 까지이다. 이는 다시 개발제한구역 지정에서부터 1987년 까지 지정목적에 부합하여 강력한 개발제한이 추진된 시기와 1988년부터 1997년까지 개발제한구역내 주민의 생활환경 개선을 위해 구역 조정 없이 일부 행위규제의 완화가 확대된 시기로 구분할 수 있다. 두 번째 시기는 1998년 이후 개발제한구역의 구역조정 및 지정해제가 이루어진 시기 이후로 구분할 수 있다[1]. 개발제한구역 관리

실태와 특징을 정책기조와 주요 관리수단 차원에서 살펴보겠다.

(1) 제1기: 개발제한구역 지정 및 규제기(1971～1997년)

① 개발제한구역 지정 및 강력한 규제기(1971～1987년)

개발제한구역은 1971년 수도권 지역을 중심으로 설정된 이후 1977년 여천시를 지정함으로써 구역 지정을 완료하였다. 총 8차례에 걸쳐 전 국토의 5.4%에 해당하는 5,397㎢의 면적이 서울시와 5개 광역시, 28개 시, 36개 군에서 지정되었다(김현식외, 1998). 이 시기는 개발제한구역의 지정과 소폭의 행위규제 완화만이 이루어져 구역경계의 불변성 원칙이 지켜진 채 강력한 규제가 이루어진 시기이다. 이 시기는 개발제한구역내 일부 행위가 부분적으로 이루어졌으나 부분적인 규제완화 수준에 불과하여 개발제한구역의 정책기조가 유지된 시기였다.

② 개발제한구역내 규제완화 확대기(1988～1997년)

이 시기는 개발제한구역의 명목적인 지정목적을 유지하였으나, 지정 목적에 부합하는 관리수단이 실질적으로 운용되지 않아 지정취지 자체에 대한 논란이 제기된 시기이다. 도시의 외연적인 확산방지, 안보상의 이유 등 개발제한구역의 지정 목적이 사회적 여건변화와 함께 중요성이 줄어들었다. 개발제한구역 지정 초기의 목적 가운데 무질서한 도시확산 방지는 도시 확산이 개발제한구역을 넘어 주요 간선로를 따라 이루어지고, 개발제한구역 내에서도 소규모로 지속적인 규제 완화가 이루어지면서 퇴색해질 수밖에 없었다. 또한 도시의 개발용지가 부족해지고 집단민원이 급증하면서 규제 완화에 대한 검토가 착수되었다. 1993년 개발제한구역 전역에 대한 종합적인 실태조사가 시행되었으며, 주민 의견수렴 과정을 거쳐 개발제한구역내 취락정비지침을 제정하여 주민의 생활편익과 공공사업 추진을 위해 소폭의 규제완화가 추진되었다.

---

1) 건설교통부(2006), 최열・이백호(2002) 등은 개발제한구역제도의 시기별 구분을 강력한 규제시기(1971～1987), 규제완화 확대시기(1988～1997), 구역조정시기(1998～현재) 등 3개로 구분하고 있다.

⑵ 제2기: 개발제한구역의 조정 및 해제기(1998년～현재)

① 개발제한구역의 조정 및 지정해제 작업

이 시기는 1997년 김대중 대통령의 “과학적인 환경평가를 실시하여 보존가치가 없는 지역은 해제하고, 보존이 필요한 지역은 국가가 매입하겠다”는 대통령 선거 공약에 의거, 이듬해 개발제한구역의 전면적인 재조정 방침을 세우고 제도 개선방안 마련에 착수하였다.

이에「개발제한구역의지정및관리에관한특별조치법」이 2000년 제정되었고, 개발제한구역의 지정 목적과 관리방식에 있어서 변화가 초래되었다. 즉 개발제한구역의 지정목적 가운데 안보상의 이유에 의한 개발제한구역 지정 필요성이 낮아지면서 제외되는 한편, 도시의 무질서한 확산을 방지하고, 도시주변의 자연환경을 보전하여 도시민의 건전한 생활환경을 확보함이 개발제한구역의 주요한 정책목적으로 규정하고 있다.[2] 동시에 개발제한구역 원거주민을 보호하고 생활불편을 해소하기 위해 1998년 이후 개발제한구역내 대지내 근린생활시설의 설치허용, 취락정비사업의 활성화, 취락지구내 용도변경 확대, 골프장 건립허용, 공원조성사업의 민간참여 허용 등 대폭적인 규제 완화가 이루어졌다.[3]

한편, 1998년 제도개선협의회 및 의견수렴과정을 거쳐 개발제한구역 제도개선방안에 발표되었다. 개발제한구역 제도의 기본골격은 유지하되「先 환경평가 및 도시계획 - 後 해제 방식」으로 구역을 조정하게 되었다. 시가지 확산압력이 낮고 환경훼손의 우려가 적은 도시권은 해제하고, 시가지 확산압력이 높고 환경훼손의 우려가 큰 도시권은 개발제한구역을 유지하되 보전가치가 낮은 지역을 선별하여 부분해제 하도록 제도 개선의 기본골격을 제시하였다. 이에 따라 춘천권을 비롯해 7개 중소도시권[4]의 개발제한구역이 해제되었다.

---

2) 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 제1조에서는 개발제한구역의 관리목표와 기본방향을 “도시의 무질서한 확산방지와 도시주변의 자연환경을 보전하여 도시민의 건전한 생활환경을 확보하는데 있다”고 규정하고 있다.

3) 개발제한구역 지정이후 1999년까지 도시계획법 시행규칙이 48차례나 개정됨으로써 규제완화 조치가 행해졌으나 소폭에 그친 반면, 1998년 이후 규제완화 조치가 대폭적으로 이루어졌다(건설교통부, 2006:20면).

4) 춘천권(2001.8), 청주권(2002.1), 전주권(2003.6), 여수권(2002.12), 진주권(2003.10), 통영권(2003.10), 제

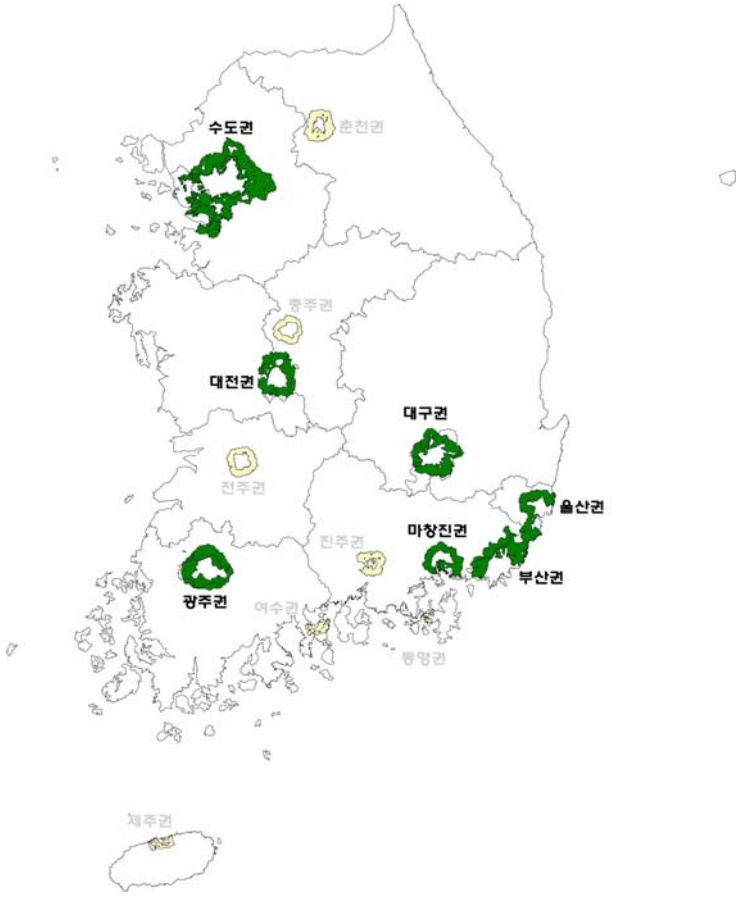
<표 2-2> 개발제한구역의 지정해제 및 조정(해제) 유형

구 분	당초 지정면적	총 조정면적 (지역)	조정(해제) 유형			
			일반조정 가능지	집단취락	국책사업	지역현안
수도권	1,566.8㎢	131.1㎢	53.9	46.6	10.2	10.15
		-서울 13.3 -인천 8.3 -경기 109.5	- 6.8 47.1	2.6 1.5 42.5	- - 10.2	0.95 - 9.2
부산권	597.1㎢	52.63㎢	18.8	23.02	7.82	4.62
		-부산 43.24 -김해 5.12 -양산 4.27	17.50 1.3 -	17.01 4.78 1.23	5.28 - 2.54	3.45 0.67 0.5
대구권	536.5㎢	31.462㎢	13.506	9.058	7.773	1.125
		-대구 25.689 -경북 5.773	10.708 2.798	6.678 2.38	7.773 -	0.53 0.595
광주권	554.7㎢	45.789㎢	24.779	17.46	2.89	0.66
		-광주 25.070 -전남 20.719	15.780 8.999	6.57 10.89	2.06 0.83	0.66 -
대전권	441.4㎢	31.279㎢	17.953	6.361	5.862	1.103
		-대전 24.02 -충남 4.14 -충북 3.12	13.358 2.679 1.916	4.063 1.099 1.199	5.862 - -	0.740 0.363 -
울산권	283.6㎢	29.276㎢	24.273	0.966	1.782	2.255
마산진해권	314.2㎢	29.547㎢	17.844	4.686	2.469	1.260
		-창원 9.939 -마산 8.262 -진해 5.571 -김해 5.374 -함안 0.401	6.345 3.416 3.800 4.283 -	1.685 2.327 0.206 0.393 0.075	0.322 1.479 0.668 - -	0.496 0.664 0.100 - -
춘천권	294.4㎢	전면 해제				
청주권	180.1㎢	전면 해제				
전주권	225.4㎢	전면 해제				
진주권	203.0㎢	전면 해제				
충무권	30.0㎢	전면 해제				
여천권	87.6㎢	전면 해제				
제주권	82.6㎢	전면 해제				

자료: 권역별 광역도시계획 및 건교부 정책자료집 활용 재작성.

주권(2001.8) 등이 이에 해당된다.

<그림 2-1> 개발제한구역 지정 및 해제지역 현황도



자료 : 건설교통부, 2006, 개발제한구역 실태조사 및 관리개선방안 연구, 54면.

수도권을 비롯해 시가지 확산압력이 높고 환경관리의 필요성이 높은 7개 도시권은 광역도시계획을 수립하여 도시의 공간구조와 환경평가 결과를 감안하여 부분적으로 조정하였다.[5] 아울러 개발제한구역 해제시 우려되는 무질서한 개발을

5) 광역도시계획 수립시 도시의 공간구조와 환경평가 결과를 감안하여 개발제한구역중 "조정가능지역"을 설정하여 공공주택 건설, 수도권 소재 기업본사와 공장의 이전유치 등 공공 및 공익상의 개발수요를 수용하되, 개발수요에 따라 2020년까지 단계적으로 개발제한구역을 해제토록 하였다. 그리고 대규모 취락, 산업단지, 경계선 관통취락, 지정목적이 소멸된 고유목적 지역등 불합리한 지역은 우선 해제

방지하고 환경 친화적인 도시를 형성하기 위해 첫째, 해제되는 지역중 개발이 가능한 지역은 친환경적 계획을 먼저 수립한 후 개발토록 하며, 둘째, 해제되는 지역은 지구단위계획에 의한 계획적 개발을 유도하며, 셋째, 개발제한구역의 해제로 발생하는 지가상승 이익을 환수하기 위하여 원칙적으로 국가 및 지자체 등 공공기관에 의한 공영개발방식으로 개발토록 하는 등 해제 지역의 관리방안을 제시하였다.

② 개발제한구역 존치지역의 관리방안

개발제한구역으로 존치하는 지역의 관리방안은 다음과 같다.

첫째, 개발제한구역의 지정목적에 맞게 철저하게 관리하도록 한다. 종래에는 단편적인 행위규제와 단속에만 치중하여 왔으나, 향후는 보전에 이용에 관한 종합적인 관리체계를 확립하기 위하여 「개발제한구역 관리계획」을 수립토록 하였다. 그리고 개발제한구역내 공공시설의 입지를 제한하기 위하여 일정규모 이상의 건축물 등에 개발제한구역 훼손부담금을 부과하도록 하였다.

둘째, 개발제한구역내 주민의 삶의 질과 생활 편익을 증진시키기 위해 다각적인 대책을 강구한다. 개발제한구역으로 남는 소규모의 취락은 취락지구로 지정하여 건축 규제를 완화하고 각종 지원사업을 실시한다. 또한 개발제한구역의 지정목적에 어긋나지 않는 범위 내에서 지역여건에 따라 옥외체육시설과 수목원·휴양림·생태공원 등 자연친화적 휴식공간의 설치를 허용한다.

셋째, 토지매수 등 재산권 보상을 위한 제도를 마련한다. 우선적으로 개발제한구역 지정으로 종래 목적대로 토지를 사용할 수 없게 된 토지소유자에게 매수청구권을 부여하고, 개발제한구역의 효율적인 관리를 위해 필요한 경우 토지소유자와의 협의를 거쳐 토지를 매수토록 한다.

넷째, 개발제한구역으로 존치되는 구역의 주민불편을 최소화하되, 구역훼손

대상으로 포함하였다. 이에 따라 우선해제 완료지역으로는 산업단지(시화산업단지, 창원산업단지, 고리원전 주변지역), 20호 이상 집단취락(300호 이상 대규모 취락 35개소 중 34개소, 관통취락 50개소), 20호 이상 중규모 취락 1,764개소 중 1,305개소), 국책사업(국민임대주택단지, 광명역세권 개발사업), 시급한 지역현안사업(서초구 추모공원 등)이 확정되어 해제 완료되었다(건설교통부 도시환경팀, 2006).

행위에 대해서는 단호하게 대처한다. 존치되는 지역은 환경적 측면 등에서 철저한 보존이 요구되는 지역으로서 구역훼손 행위에 대하여 지속적인 지도와 감독을 시행토록 하였다.

이상에서 살펴본 바와 같이 우리나라의 개발제한구역 보전 및 관리정책은 1971년 구역 지정이후 큰 변화 없이 유지되어 오다가, 1998년 개발제한구역의 지정 해제 및 구역조정 작업이 전개되면서 개발제한구역의 정책목적 및 관리 수단에 있어 변화가 불가피하게 초래되었다. 이에 개발제한구역의 관리방식 및 정책수단에 있어서 새로운 패러다임의 전환이 요구되고 있다.

<표 2-3> 개발제한구역의 시기별 지정목적 및 관리방식 변화

구 분	제1기: 구역 지정 및 규제 시기		제2기: 구역 조정 및 해제 시기 (1998 ~ 현재)
	구역 지정 및 강력한 규제 (1971 ~ 1987년)	구역내 규제완화 (1988 ~ 1997년)	
근거 법률	-도시계획법	-도시계획법	개발제한구역의 지정및관리에관한특별조치법(2000)
지정 목적	-도시의 무질서한 확산 방지 및 도시주변 자연환경 보전으로 도시민의 건전한 생활환경 확보 -안보상 필요	-도시의 무질서한 확산 방지 및 도시주변 자연환경보전으로 도시민의 건전한 생활환경 확보 -안보상 필요	-도시의 무질서한 확산 방지 및 도시주변 자연환경보전으로 도시민의 건전한 생활환경 확보 -안보상 필요
주요 관리수단	-구역내 불법행위 단속 (건교부, 지자체 지도단속) -소극적.단편적 규제완화	-구역내 불법행위 단속 (건교부, 지자체 지도단속) -주민생활편의 차원의 규제완화 조치	-광역도시계획 수립 -개발제한구역관리계획 수립 -개발훼손부담금 부과 -토지매수청구제도 및 토지협의매수제도 운용 -구역내 불법행위 단속
제도적 특 징	-구역경계의 불변성 원칙 -용도구역 및 군사설보호구역과 유사 -개발제한 등 물리적인 규제방식 위주	-구역경계의 불변성 원칙 -용도구역 및 군사설보호구역과 유사 -개발제한 등 물리적인 규제방식 지속	-개발제한구역의 계획적 관리와 환경성 확보 관심 -물리적 규제와 경제적 규제(인센티브) 병행추진

2. 개발제한구역의 보전·관리를 위한 정책수단과 운용 현황

여기서는 개발제한구역의 보전 및 관리를 위한 정책수단 운용 실태와 문제점을 살펴보고자 한다. 개발제한구역 관리를 위해 현재 도입·운용하고 있는 제도와 정책수단의 운용 실태와 문제점을 살펴보고, 수도권내 개발제한구역에 대한 과거(1985년)와 현재(2005년) 토지이용·관리 실태에 대한 항공사진 비교를 통해 현행 개발제한구역 관리정책의 현상과 문제점을 지적하였다.

1) 개발제한구역의 보전·관리를 위한 정책수단 유형

개발제한구역의 친환경적 보전 및 관리를 위한 현행 정책수단은 크게 네 가지로 유형화할 수 있다. 첫째, 개발제한구역의 계획적 관리 및 친환경적 토지이용을 위한 광역도시계획과 개발제한구역 관리계획 수립·운용, 둘째, 개발제한구역내 보존가치가 있는 지역의 훼손방지 및 관리를 위한 토지협의매수제도, 셋째, 개발제한구역의 훼손에 대한 경제적·간접 규제방식의 일환인 훼손부담금 부과, 넷째, 개발제한구역 내 불법행위 적발·단속조치 등이 있다.

2) 광역도시계획 및 개발제한구역 관리계획의 수립

⑴ 광역도시계획 수립과 개발제한구역의 계획적 관리

정부는 1998년 11월 개발제한구역의 지정 실효성이 적은 도시권은 구역 전체를 해제하고 개발제한구역으로 남는 도시권에 대해서는 환경성을 검토하여 보전가치가 낮은 지역을 위주로 해제토록 하는 제도개선방안을 발표하였다. 아울러 수도권을 비롯한 7개 대도시권에 대해서는 환경평가를 검증한 후 광역도시계획을 수립하여 그 계획내용을 개발제한구역 해제지침의 하나로 활용토록 하였다.

광역도시계획은 시·군의 도시기본계획과 도시관리계획의 상위계획으로서 이들의 광역적인 사항에 대한 기본지침으로 활용하는 한편, 개발제한구역내 조정

가능지역의 합리적인 선정 및 개발, 존치되는 개발제한구역의 효율적인 관리 지침으로 활용함을 목적[6]으로 하고 있다.

개발제한구역과 관련하여 광역도시계획은 해제 및 조정가능지역의 선정 및 활용에 초점을 두고 있으며, 개발제한구역 존치지역의 관리 및 토지이용에 대해서 기본적인 방향을 제시하고 있다.

<표 2-4> 광역도시계획의 계획내용: 2020년 광주권 광역도시계획(예시)

구 분	세부 항목
1. 광역도시권 설정	-광역도시권 설정기준 -광역도시권 대안 설정 및 지정
2. 광역도시권의 현황 및 특성	-광역도시권 현황조사 및 진단, 분석 -광역도시권 여건변화 및 전망
3. 계획의 목표와 전략	-광역도시권 목표 및 전략 -광역도시권 주요 지표
4. 공간구조 구상	-광역도시권 공간구조 진단 -광역도시권 공간구조 구상 및 전략 -생활권 구분 및 정비전략
5. 부문별 계획	-광역토지이용계획 -여가공간 및 녹지관리계획 -광역교통계획 -광역공급 및 이용시설계획 -재해방지계획 -환경보전계획
7. 개발제한구역의 조정	-조정방향과 과정 -환경평가 검증 -개발제한구역 조정총량 설정 -조정가능지역의 선정 -조정가능지역의 활용 -개발제한구역 존치지역의 관리
8. 집행 및 관리계획	-집행 및 관리계획

자료: 건설교통부・광주광역시・전라남도, 2004, 2020년 광주권 광역도시계획 내용을 참조하여 작성

6) 광역도시계획 수립지침(건교부, 1999)에 광역도시계획의 수립목적을, 인접한 2이상의 도시와 주변지역(광역도시권)에 대하여 장기적인 발전방향을 제시하고, 도시간 기능을 상호 연계함으로써 적정한 성장관리를 도모하고, 지방자치단체간 상호협조를 통하여 광역시설을 합리적으로 배치하는 등 규모의 경제를 확보하여 투자의 효율성을 제고하고 중복투자를 방지하기 위한 것으로 규정하고 있다.

<표 2-5> 광역도시계획상 개발제한구역 관리의 기본방향

구 분	세부 내용
1. 개발제한구역의 지정목적	-도시의 무질서한 확산을 방지하고, 도시주변의 자연환경을 보전하여 도시민의 건전한 생활환경 확보
2. 개발제한구역 관리의 목표	-도시의 무질서한 확산방지를 위한 개발행위 제한의 기조 유지 -구역내 양호한 자연환경을 보전하고 훼손된 환경을 정비.복구 -주민의 생활불편을 최대한 해소하고 구역내 친환경적 토지이용 제고 -규제일변도의 임기응변식 개발제한구역 관리에서 종합적이고 체계적인 관리계획에 의한 구역관리 -녹지축 기능유지를 위해 녹지보전과 친환경적 토지이용 도모
3. 개발제한구역 관리의 기본방향	-개발제한구역내 각종 개발행위를 억제 -주민생활불편을 해소하기 위한 각종 지원방안 마련 -구역내 농업생산 활동의 장려 및 지원 -구역내 토지의 여가공간으로서 활용
4. 개발제한구역내 토지이용의 기본방향	-구역내 토지를 농업생산활동 위주로 활용 -대규모 구역훼손행위 억제 -주민생활불편의 해소를 위한 행위규제 완화 -양호한 자연환경의 보전 및 훼손된 환경 복구 -구역내 토지의 여가공간으로서 활용 -필요성 및 입지불가피성을 고려한 도시계획시설 설치

자료: 광주권(2004) 및 마산·창원·진해권(2005) 광역도시계획 보고서 내용을 참조하여 작성

⑵ 환경평가 및 개발제한구역 조정가능지역 설정

① 환경평가 항목의 적용 및 등급 기준

국민의 정부는 '과학적인 환경평가를 실시하여 보존가치가 없는 지역은 해제하고 보존이 필요한 곳은 지가증권을 발행해서 국가가 매입하겠다'는 공약에 따라 개발제한구역 제도개선을 추진하게 되었다(건설교통부, 2004: i). 이에따라 개발제한구역의 조정과정은 환경평가 및 검증, 지자체별 조정총량 설정, 개발제한구역 조정계획안 설정 등 3단계 과정을 거쳐 설정되었다.

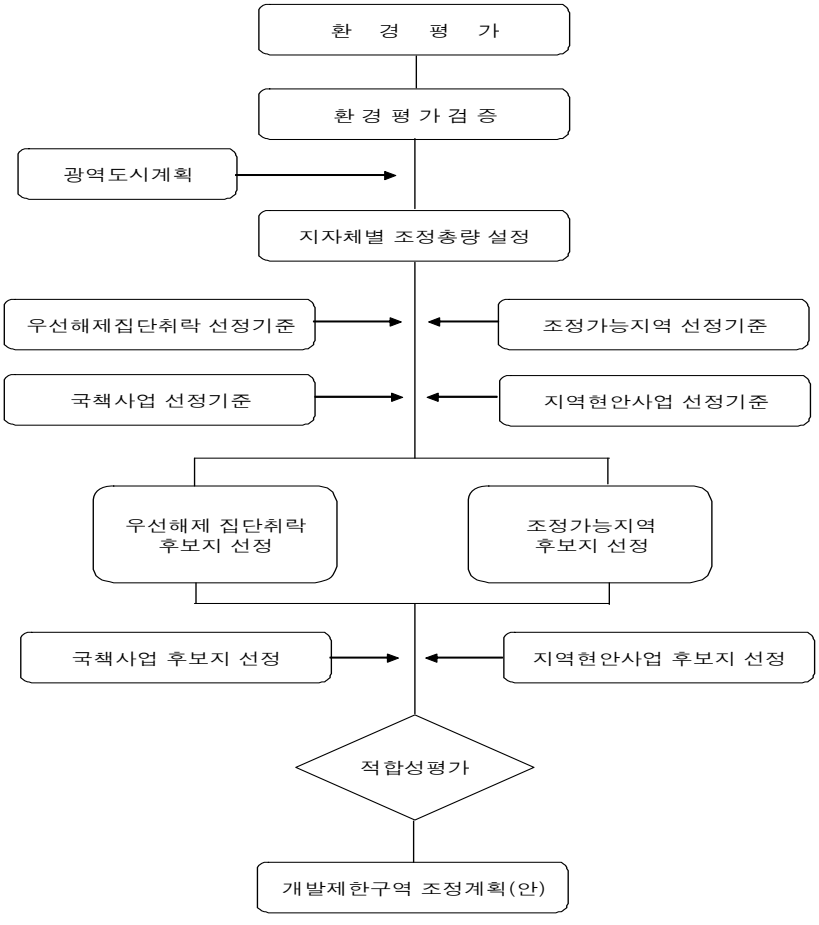
개발제한구역내 환경평가 및 등급화의 목적은 개발제한구역내 토지의 자연적·환경적 현황을 조사하여 환경적 보전가치가 높고 낮음을 평가하는데 있다.

환경평가항목은 자연환경, 생활환경, 재해, 토지이용 등 4개의 대항목과 표고, 경사도, 농업적성도, 식물상, 임업적성도, 수질 등 6개 항목으로 구성되어 있다.

<표 2-6> 개발제한구역 환경평가항목

1. 자연환경(4개 항목): 표고, 경사도, 농업 적성도, 임업 적성도 2. 생활환경(5개 항목): 식물상, 동물상, 대기질, 수질, 경관 3. 재해(2개 항목): 상습 침수지, 산사태 위험도 4. 토지이용(1개 항목): 토지이용규제지역

<그림 2-2> 개발제한구역 조정과정



자료: 건설교통부외, 2005, 2020년 대전권 광역도시계획 보고서, 73면.

<표 2-7> 환경평가 항목별 등급기준

항 목	등급 구분	등급 기준
표 고	1등급	기준표고+160m이상
	2등급	기준표고+120m이상 ~ 기준표고+160m
	3등급	기준표고+80m이상 ~ 기준표고+120m
	4등급	기준표고+4m이상 ~ 기준표고+80m
	5등급	기준표고 ~ 기준표고+40m
경사도	1등급	36° 초과 (활용이 불가능한 지역)
	2등급	26°~35° (활용에 어려움이 있는 지역)
	3등급	16°~25° (시설물 설치시 경제성 낮은 지역)
	4등급	6°~15° (활용이 가능한 지역)
	5등급	5°이하 (평탄지)
농업적성도	1등급	농업진흥지역
	2등급	경지정리완료지구 또는 용수개발완료지구
	3등급	경지정리예정지구 또는 용수개발예정지구, 농지생산성 1,2급지
	4등급	농지생산성 3,4급지
	5등급	농지생산성 5급지, 산림지 및 기타용도의 토지
식물상	1등급	영급 41년 이상된 이차천연림
	2등급	영급 21~40년된 이차천연림 영급 41년 이상된 인공림
	3등급	영급 2년 이하의 이차천연림 영급 21~40년된 인공림
	4등급	영급 20년 이하의 인공림
	5등급	무입목지, 임간나지, 제지, 농지 및 기타용도의 토지
임업적성도	1등급	임지생산능력 1급지
	2등급	임지생산능력 2급지
	3등급	임지생산능력 3급지
	4등급	임지생산능력 4급지
	5등급	임지생산능력 5급지 농지 및 기타용도의 토지
수 질	1등급	18 ~ 20점
	2등급	14 ~ 17점
	3등급	10 ~ 13점
	4등급	6 ~ 9점
	5등급	0 ~ 5점

자료: 건설교통부, 1999, 개발제한구역 제도개선을 위한 환경평가기준 연구

<표 2-8> 환경평가의 도시계획적 해석

구 분	도시계획적 해석
1등급 지역	- 자연경관이 우수하거나, 급경사지 혹은 표고가 높아 도시개발이 불가능 - 임업 또는 농업생산성이 높게 나타나는 지역으로, 농업생산기반을 확보하면서 도시의 평면적 확장을 억제할 수 있는 벨트 유형을 유지하는데 절대적으로 유리함 - 자연입지적 특성이 최대한 보전 유지될 수 있도록 절대적 보전이 근간
2등급 지역	- 도시의 자연환경보호나 오픈스페이스 유지 - 농업 등 생산여건을 활용하면서 도시의 평면적 확산을 억제할수 있는 벨트 형상을 유지하는데 상대적으로 유리한 지역 - 1등급 지역의 역할을 보완할 수 있도록 현 상태의 보전 및 유지 바람직
3등급 지역	- 환경성이 중간단계인 지역으로 밭, 과수원, 임야가 대부분 차지, 평지나 구릉지 - 자연경관 및 수질환경이 비교적 양호하거나 임업 또는 농업생산성이 중간정도 - 도시의 평면적 확산을 저지하는 벨트유형을 형성하는데 중추적 역할 - 시가화구역과 근거리에 위치하고 있는 지리적 특성을 감안하여 녹지보전 관리방안 모색 필요 - 쾌적한 정주환경을 형성하는데 필수적. 친환경적 여가시설이나 체육시설, 저밀도연구시설 등의 용지로 확보하여 1, 2등급의 보전지역을 보호하는 완충적 토지이용
4등급 지역	- 자연경관 및 수질이 비교적 양호하지 못하거나 농업생산성이 낮은 지역 - 면적과 분포상태가 산발적으로 분산되어 있으며, 도시의 평면적 확산을 방지하는 벨트 유형 형성에 일부 기여 - 전면적으로 건축적 개발이 진행될 경우 난개발로 나타날 개연성 높음 - 5등급지역만으로 도시적 용지가 부족할 경우, 도시계획상 건축적 용도로 활용
5등급 지역	- 평지에 가까운 낮은 경사와 기존시가지와 거의 유사한 표고로서 도시적 개발 관점에서 가장 적절한 지역 - 이미 건축행위가 이루어졌거나, 개발제한구역 지정후 합법적으로 건축적 개발 등이 이루어진 기개발지나 나대지, 자연환경훼손지, 자연경관 및 수질오염지역 등 - 도시의 평면적 확산의 억제를 위한 벨트형성에 기여하지 못해 타 용도로 전환하여 토지의 효율성을 높이는 방향으로 도시계획 운용

자료: 건설교통부, 1999, 개발제한구역 제도개선을 위한 환경평가기준 연구, 233~235면을 참조하여 작성

그리고 자료의 객관성과 투명성을 확보하고 방대한 자료를 효율적으로 분석·관리하기 위하여 조사된 모든 자료를 지리정보시스템(GIS)으로 구축하도록 하였다. 이들 환경평가항목에 의해 개발제한구역내 평가등급은 1등급~5등급으로 구분하였다. 1등급은 상대적으로 보전가치가 높은 토지를, 5등급은 상대적으로 보전가치가 낮은 토지 등으로 차등적으로 분류하였다. 등급화 방법은 항목별 등급을 설정한 후, 이들 등급도를 중첩하여 종합 등급도를 작성하였다. 종합 등급도는 환경의 특수성과 고유성을 감안하여 6개 환경평가항목 중에서 가장 상위등급을 해당 토지의 종합등급으로 하는 상위등급 우선원칙을 적용하였다.

② 환경평가의 적용 및 개발제한구역의 환경평가등급 구성 현황

동물상, 경관, 대기질, 산사태위험도, 상습침수지, 토지이용규제지역 등 6개 항목은 등급화 6개 항목보다 오히려 환경의 가치를 평가하는데 보다 유용한 항목이나 자료의 미비, 객관성 및 활용성의 문제로 인하여 평가가 유보되었다. 그리고 이들 항목은 향후 도시기본계획, 광역도시계획 수립과정 등에서 지역의 특성에 따라 활용하도록 하였다.[7)]

한편, 대규모 국책사업지구와 지역경제 활성화에 기여할수 있거나 도시공간구조상 개발이 필요한 지역현안 사업지구는 허용총량과 별도로 일정범위 내에서 조정가능지역으로 설정하였다.

7) 환경평가 보완시에 호소·하천구역 등은 보전가치가 높은 지역이므로 기존의 환경평가 결과에 관계없이 1등급을 부여하였으며, 건축물이 입지한 지역은 이미 훼손된 지역이므로 기존의 환경평가 결과에 상관없이 5등급을 부여하였다. 또한 적법 훼손지는 2개 유형으로 구분하였다. 유형1은 개발제한구역 지정이후에 적법하게 입지한 시설 또는 현행법령상 개발제한구역 내에서 정상적으로 기능을 수행하는데 지장이 없다고 인정되는 시설이거나, 녹지보전을 위해 필요한 시설은 조정가능지역 설정과정에서 제외하고 개발제한구역으로 존치하며, 유형2는 당초 훼손목적이 완료된 지역으로서 도시적 용도로의 활용이 필요하다고 인정되는 적법 훼손지 또는 국가적 목적으로 확장이 필요한 시설부지는 부지경계선내 지역만을 조정가능지역 설정과정에 반영하였다(건설교통부외, 2005).

<표 2-9> 개발제한구역 해제 유형

구 분	내 용
우선해제 집단취락	· 호수 20호, 밀도 10호/ha 이상 집단취락 · 지역여건에 따라 호수 100호, 밀도 20호/ha까지 적용 가능
조정가능지역	· 시군별로 개발제한구역을 조정할 수 있는 허용총량 설정 · 환경평가결과 보존가치가 낮은 4~5등급지를 원칙적으로 60%이상 포함하는 지역 · 최소규모 10만㎡이상 설정 · 연담화 방지를 위하여 서울중심 개발제한구역 내측 경계선에서 2㎞이내 지역은 조정가능지역 설정을 제한
국책사업 및 지역현안사업	· 국책사업은 허용총량과 별도 (국민임대주택단지의 경우, 면적의 5% 허용총량에 포함) · 지역현안사업은 허용총량의 10%범위 내에서 추가인정

자료: 건설교통부, 1999, 광역도시계획 수립지침

경기도의 경우, 보전지역은 전체 개발제한구역의 88.6%에 해당하여 환경평가 등급상 1~3등급에 해당하며, 조정지역은 1.4%로 대부분 4~5등급에 해당하는 것으로 나타났다. 또한 환경평가 4~5등급 가운데 76%가 우선해제 및 조정가능지역 등 개발가능지역으로 나타났다.

<표 2-10> 경기도 개발제한구역 현황

(단위: ㎢, %)

구 분	행정구역 면적	개발제한 구역면적	4-5등급 면적	우선해제 지역면적	조정가능 지역면적	국책사업 면적	지역현안 사업면적
경기도	10,189.1	1293.5 (13.68)	147.459 (11.4)	34.1	58.6	10.15	9.17
시흥시	131.46	102.55 (77.97)	28.2 (27.5)	2.2	10.1	2.17	1.32
안산시	144.92	39.61 (27.33)	8.63 (21.8)	0.7	3.4	0.84	0.42
성남시	141.84	54.80 (38.64)	8.11 (14.8)	1.5	1.0	0.83	0.53
용인시	591.53	3.60 (0.61)	0 (0.0)	-	-	-	

주: 경기도의 경우, 우선해제지역, 조정가능지역, 국책사업, 지역현안사업 면적의 총합은 4~5등급 면적의 76% 수준, 시흥시의 경우 56%, 성남시의 경우 48%임

자료: 국토연구원외, 2002.1.22, 수도권 광역도시계획(안) 공청회자료 재작성

이상의 환경평가 등급기준을 도시권별 개발제한구역내에 적용한 결과, 1등급 지역은 전체의 30%내외, 2등급 지역은 35%내외, 3등급 지역은 30% 내외, 4등급 지역은 10%내외, 5등급 지역은 5% 미만으로 나타났다.

<표 2-11> 도시권별 그린벨트 관리대안 검토(벨트 형상의 유지여부)

구 분	1등급 보전	1,2등급 보전	1,2,3등급 보전	1,2,3,4등급 보전
수도권	-	-	△	○
부산권	-	△	△	○
대구권	-	-	△	○
대전권	-	-	△	○
울산권	-	-	△	○
마산창원진해권	-	-	△	○

주: ○ 완벽한 벨트형상의 유지가능, △ 벨트형상의 유지는 가능하나 일부시가지 연담화 우려 - 벨트형상 유지 어려움
자료: 건설교통부, 1999, 개발제한구역 제도개선을 위한 환경평가기준 연구, 254면

⑶ 개발제한구역 관리계획 수립과 지역별 세부 관리방안 설정

개발제한구역 관리계획은 개발제한구역 해제 및 조정이후 존치지역을 계획적·종합적·친환경적으로 관리하기 위하여 5년마다 수립하는 기본계획이다. 이 계획은 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 제10조와 동법 시행령 제10조 내지 제12조에 의거하여 시·도지사가 수립하여 건교부장관이 승인하는 계획으로서 지자체의 건축허가 등에 대한 준거기준이 되는 법정 계획이다.

동 계획은 광역도시계획 및 도시기본계획 등 상위계획에서 제시하는 구역관리의 기본방향을 구체화하는 한편,[8] 구역주민의 생활불편을 최소화하고 구역내 토지를 도시민의 친환경적 여가공간으로 활용하기 위한 토지이용 및 보전계획, 도

8) 2006년 서울특별시 개발제한구역 관리계획(안)에 의하면, 관리목표를 환경적 보전가치의 제고, 친환경적 관리, 주민불편 해소, 종합적이고 체계적인 구역관리 실현으로 설정하고 있다. 그리고 구역관리의 기본방향은 ①개발제한구역내 녹지의 보전과 확대 ②개발제한구역내 각종 개발행위 억제 ③환경수용용량을 감안한 개발허가방식 도입 ④주민생활불편 해소를 위한 각종 지원방안 마련 ⑤구역내 토지의 여가공간 활용 등이다(서울특별시, 2002)

시계획시설 및 일정규모 이상 건축물의 건축·토지의 형질변경을 주요 내용으로 하고 있다. 동 관리계획은 2002년까지 서울 등 14개 시·도에서 관리계획 수립을 완료하였다.[9] <표 2-12>는 시·도별 개발제한구역 관리계획에 의한 시설별 승인 현황으로, 학교(37.6%), 상하수도(11.0%), 도로·철도시설(10.7%)의 순이다.

<표 2-12> 개발제한구역 관리계획의 시설별 승인현황(2005.12말 현재)

(단위: 건수, %)

구분	계	학교	공원	차고지 주차장	폐기물 처리시설	상수도 하수도	장사 시설	도로 시설	철도 시설	체육 시설	국방 시설	기타
계	707 (100)	266 (37.6)	60 (8.5)	35 (5.0)	24 (3.4)	78 (11.0)	9 (1.3)	39 (5.5)	37 (5.2)	17 (2.4)	56 (8.9)	86 (12.2)
서울	26 (3.7)	2	5	2	3	2	-	-	2	1	1	8
부산	62 (8.8)	14	5	2	2	5	-	5	12	1	3	13
대구	30 (4.2)	5	3	1	3	3	-	3	1	1	6	4
인천	53 (7.5)	29	8	2	-	3	-	-	4	2	4	1
광주	15 (2.1)	3	-	2	2	-	-	-	2	1	1	4
대전	49 (6.9)	15	7	3	2	4	1	4	-	1	5	7
울산	39 (5.5)	23	2	-	-	4	-	1	-	2	1	6
경기	334 (47.2)	148	27	20	10	51	6	11	16	6	8	31
충북	5 (0.7)	1	-	1	-	1	-	1	-	-	1	-
충남	5 (0.7)	1	-	1	-	1	-	1	-	-	1	-
경북	6 (0.9)	-	-	-	-	1	1	2	-	-	-	2
경남	71 (10.1)	24	3	1	1	3	1	6	-	2	25	5
전북*	4 (0.6)	-	-	-	1	-	-	3	-	-	-	-
전남	8 (1.1)	1	-	-	-	-	-	2	-	-	-	5

주: 1)기타: 전기·가스공급시설, 공공청사, 도서관, 창고; 2) 전북: 개발제한구역 해제('03.6)
자료: 건설교통부, 2006.5, 개발제한구역 정책자료집.

9) 현재 시·도에서 변경 요청한 6개 관리계획 변경안(경기, 경남, 인천, 대구, 울산, 부산)에 대해 검토 중이며, 중앙도시계획위원회의 심의를 거쳐 승인될 예정이다(건교부 도시환경팀, 2006).

3) 개발제한구역 토지매수제도의 도입・운용

⑴ 개발제한구역 토지매수청구제도의 도입 및 운용

개발제한구역의 제도개선이 진행되던 1998년 헌법재판소는 당시 개발제한구역제도의 법적 근거였던 도시계획법 제21조에 대한 판결에서 제도 자체는 합헌이나, 구역지정 이전의 용도대로 사용하지 못하도록 규정하면서 이에 대해 보상규정을 주지 않는 것은 헌법의 재산권 보장취지에 불합치한다는 결정을 내렸다. 이에 개발제한구역의지정및관리에관한특별조치법이 2000년 1월 제정되어, 그 해 7월부터 토지매수청구제도를 도입・시행하게 되었다. 개발제한구역의 토지매수청구제도는 국내[10] 여타 법령에서 운용되고 있는 도시계획시설부지의 매수청구권(도시계획법), 자연공원지정토지의 매수청구권(자연공원법), 상수원보호구역 등의 매수청구권과 유사하다.

개발제한구역의 토지매수청구제도는 제대로 활성화되지 못하였는데, 이는 매수청구대상자의 선정기준, 매수청구 대상토지의 선정기준, 매수가격 결정과 같은 법적 판정요건의 엄격성, 국민 인지도의 미흡 등에 기인한 것으로 지적되고 있다(건설교통부, 2002:68면). 또한 헌법재판소의 판결에 의한 매수청구제도의 시행은 개발제한구역제도의 지속적인 보전 및 관리 측면에서 볼 때, 지역주민이나 토지소유자의 입장에서 해석한 소극적인 대응이라는 비판이 제기되었다. 따라서 국가 등이 개인 간의 토지거래에 우선하여 당해 토지를 매수할수 있는 권한을 부여한 선매권의 적용 및 이를 수행하기 위하여 협의에 의해 토지를 매수할 수 있는 토지협의매수제도로 전환하고 관련 법률 규정을 개정하게 되었다.

⑵ 개발제한구역 토지협의매수제도의 운용 실태와 문제점

토지협의매수제도는 정부가 개발제한구역 지정 목적과 개발제한에 따른 사유재산권 행사에 대한 제약간의 조화를 위해 개발제한구역 내의 토지소유자가 국

10) 외국의 경우, 영국의 도시및농촌계획법에 의해 1932년 그린벨트지역을 시가로 매수하도록 한 사례, 미국의 개발양도권(TDR), 독일의 건설법상 법정 선매권 등이 있다.

가에 매수 청구할 수 있는 토지매수청구제도이다. 개발제한구역의지정및관리에 관한특별조치법 제19조(협의에 의한 토지등의 매수)[11]에 의거하여[12] 국가가 개발제한구역 지정 목적의 달성을 위해 협의 매수할수 있는 토지협의매수제도를 도입하여 2004년부터 추진 중이다.

협의매수 대상토지는 국가가 개발제한구역 지정목적에 맞게 직접 관리할 필요가 있다고 판단되는 토지로서 경제적 효과를 고려하여, 도시의 확장을 막고 녹색의 개방공간을 유지하여 녹색띠 효과를 극대화할수 있는 지역중에서 선정토록 하였다. 즉 개발제한구역 협의매수제도는 '협의매수토지 공영목적 실현의 극대화'와 '국가적 차원의 보전'을 목표로 하고 있다. 2004년부터 2005년까지 매입된 토지는 12개 시·도에서 346필지, 5,263㎢에 이르고 매입금액은 885억원이다. 매입된 토지의 유형 및 실태를 보면, 지역별로는 수도권 일대가 54%, 부산·마산·창원을 중심으로 한 경남 일대가 12%를 차지한다. 지목별로는 임야가 전체의 95.3%, 답 2.2%, 전 1.6%의 순이다. 면적 단위별로는 5,000㎡이하의 필지가 전체의 50%이상을 차지한다(한국토지공사, 2006).

그러나 개발제한구역내 토지협의매수제도 운영에 따른 문제점은 다음과 같다. 첫째, 협의매수토지가 작은 필지로 전국에 걸쳐 산재해 있어 관리와 활용이 곤란하다는 점이다. 따라서 협의매수토지의 집단화와 계획적 매수의 필요성을 지적하였다. 둘째, 기 매수된 토지는 물론 향후 매수될 토지에 대해서 체계적인 관리와 효율적인 활용방안이 미흡한 실정이다. 셋째, 매수기준[13]에 의한 매수 제외

---

11) 건설교통부장관은 개발제한구역의 지정목적을 달성하기 위하여 필요한 경우에는 소유자와 협의하여 개발제한구역안의 토지 및 그 토지의 정착물을 매수할 수 있다(개발제한구역의 지정 및 관리에관한 특별조치법 제19조제1항).

12) 현행 타 법령에 의한 매수청구제도로는 도시계획시설부지의 매수청구권과 자연공원지정토지의 매수청구권이 있다. 도시계획시설부지의 매수청구권은 도시계획법에 의해 도시계획결정 고시일로부터 10년 이내에 사업시행이 되지 아니하는 경우 지목이 대인 경우 지자체 장에게 토매수를 청구할 수 있는 제도이다. 이 경우, 2년이내 매수여부를 결정하고 통지하고, 매수결정 토지는 매수결정 통지일로부터 2년이내에 매수하여야 한다. 한편, 자연공원지정토지의 매수청구권은 자연공원 지정으로 인하여 자연공원내 토지를 종전의 용도로 사용할 수 없어 그 효용이 현저히 감소된 토지의 소유자가 공원관리청에 매수를 청구할 수 있는 제도이다. 매수청구를 받은 날부터 3월이 내에 매수대상여부 등을 통보하고, 통보를 한때에는 5년 내에 매수계획을 수립하여 매수하여야 한다(건설교통부, 2002:14면).

13) 2004년도 개발제한구역 협의매수토지인 71개 필지 103개 지목의 환경등급분포를 보면, 1등급 9개

대상토지가 많아 매도 신청이 감소하는 실정이다. 넷째, 매수토지에 대한 지표자료 획득의 곤란 등이다.

이와같이 현행 토지협의매수제도는 부분적·소규모로 추진되어 개발제한구역의 계획적인 관리와 활용 차원에서 효율적인 정책수단으로 운용되는 것으로 보기는 곤란한 실정이다. 따라서 개발제한구역의 계획적 관리를 통한 지정취지 달성을 위해서는 제도 개선방안의 강구가 필요하다(한국토지공사, 2006:3~4면).

<표 2-13> 개발제한구역 협의매수토지 실태(2004~2005)

지역	필지수	면적(㎡)	면적비율(%)
서울	21	65,288	1.24
부산	12	400,235	7.61
대구	41	477,537	9.07
인천	28	332,956	6.33
광주	25	248,857	4.73
대전	11	155,391	2.95
울산	5	179,155	3.40
경기	128	2,788,476	52.99
충남	2	179,505	3.41
전남	13	84,643	1.61
경북	3	69,620	1.32
경남	57	280,940	5.34
전체	346	5,262,603	100.0

자료: 한국토지공사(2006: 18면)

(8.7%), 2등급 27개(26.2%), 3등급 43개(41.8%), 4등급 22개(21.4%), 5등급 2개(1.9%)로 나타났다(건교부·한국토지공사, 2005).

4) 개발제한구역 훼손부담금 부과와 관리재원 확보

개발제한구역 훼손부담금은 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 제20조에 의거하며, 개발제한구역의 훼손을 억제하고 개발제한구역의 관리를 위한 재원을 확보하기 위하여 부과하는 경제적 규제방식이다. 이는 개발제한구역의 낮은 지가에 따라 공공시설등 대규모 시설의 무분별한 입지로 개발제한구역의 훼손이 가중됨에 따라 이를 억제하는 한편, 부담금은 균형발전특별회계에 편입되어 개발제한구역의 종합적 관리를 위한 토지매수와 주민지원사업의 추진을 위한 기초 재원으로 활용되고 있다.

2000~2005년 기간동안 총 4,746억 원의 훼손 부담금이 징수되었으며, 구역내 입지시설 중 공공시설이 전체의 61.6%를 차지한다. 그리고 훼손부담금의 약 71.8%가 수도 권내 개발제한구역에서 징수되었다. 한편, 동 기간 중에 징수된 훼손부담금의 활용 용도는 주민지원 사업비(69.5%), 토지 매입비(21.9%), 관리비(8.6%) 순이다(한국토지공사, 2006).

<표 2-14> 개발제한구역 훼손부담금 징수액 추이

(단위: 백만 원)

년 도	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	계
구 분	1,283 (0.3%)	99,637 (21.0%)	53,786 (11.3%)	101,061 (21.3%)	102,510 (21.6%)	116,328 (24.5%)	474,605 (100.0%)

자료: 건설교통부(2006: 121면)

<표 2-15> 개발제한구역 형질변경 면적과 훼손부담금 징수액

(단위: ㎡, 백만 원, %)

구분	형질면경 면적	훼손부담금 징수액
서울	973,344 (1.4)	39,145 (8.2)
부산	4,271,188 (6.4)	32,088 (6.8)
대구	23,516,367 (35.0)	30,457 (6.4)
인천	2,565,274 (3.8)	39,440 (8.3)
광주	190,419 (-)	24,006 (5.1)

대전	2,687,215 (4.0)	19,750 (4.1)
울산	647,460 (-)	9,314 (2.0)
경기	30,067,743 (44.8)	272,335 (57.4)
충북	41,250 (-)	995 (0.2)
충남	278,135 (-)	135 (-)
전북	258,030 (-)	1,523 (0.3)
전남	396,375 (-)	263 (-)
경북	338,199 (-)	637 (0.1)
경남	898,076 (-)	4,509 (1.0)
계	67,129,075 (100.0)	474,605 (100.0)

자료: 건설교통부(2006: 126면)

5) 개발제한구역 내 행위 제한 및 불법행위 적발조치

개발제한구역에서는 건축물의 건축 및 용도변경, 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 죽목의 벌채, 토지의 분할, 물건을 쌓아놓는 행위 또는 국토의계획및이용에관한법률 제2조제11호의 규정에 의한 도시계획사업의 시행이 금지되어 있다. 이와같이 금지된 행위에 대해 지자체 공무원, 청경 등이 단속을 실시하고 있다.

개발제한구역 내 불법행위 적발건수는 1971~2005년 기간동안 총95,110건이다. 기간별로는 1971~1997년 기간동안 72,708건을, 1998~2005년까지 22,402건의 불법행위가 적발되어 지난 35년간 연평균 2,717건에 이르는 불법건축물, 불법 토지형질변경 등 불법행위가 발생한 것이다.

한편, 개발제한구역내 불법건축물의 실태조사(2006년) 자료에 의하면[14], 불법건축물의 전체 건축물 중에서 70%를 차지하고 있으며, 용도별로는 창고(48.9%), 주택 및 부속사(15.8%), 음식점 및 점포 등 근린생활시설(12.9%), 공장 및 작업장(9.3%)의 순으로 나타났다. 불법건축물의 용도는 사례지역에 따라 상이하다. 경

14) 개발제한구역내 건축물 전수조사를 통한 불법건축물 현황파악을 위해 실시한 조사로서, 경기도 하남시, 남양주시, 시흥시, 부산 강서구의 2005년 8월 현재 개발제한구역 존치지역내 모든 건축물을 대상으로 하였다(건설교통부, 2006).

기도 하남시의 불법건축물은 창고(60.9%), 음식점 및 점포(16.5%), 주택 및 부속사(10.4%)로, 경기도 시흥시는 공장 및 작업장(39.5%), 창고(22.9%), 주택 및 부속사(13.4%), 그리고 부산 강서구는 창고(38.2%), 주택 및 부속사(27.4%), 공장 및 작업장(18.2%)의 순으로 나타났다. 개발제한구역이 대도시 인근에 위치하고 있는 점을 감안하면 불법건축물이 대부분 창고, 음식점 및 점포, 공장 및 작업장 등 수익활동에 활용하고 있는 것으로 나타났다.

또한, 불법 건축물·용도로의 전환형태는 신축이 71%를 차지하며 기존 합법 건축물의 증·개축 보다는 압도적으로 신축형태가 많은 것으로 나타났다. 현행 개발제한구역내 불법행위 적발조치에 의한 훼손 억제의 한계를 지적하고 있다.

<표 2-16> 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
경기 하남시	소계	25,316	5,352	12,416	951	454	136	4,084	99	1,824
	불법 건축물	19,621	2,043	11,946	754	291	65	3,242	23	1,257
	%	100.0%	10.4%	60.9%	9.8%	1.5%	0.3%	16.5%	0.1%	6.4%
경기 남양주시	소계	33,584	9,048	13,265	878	2,701	236	4,028	253	3,175
	불법 건축물	23,643	3,857	11,713	701	1,822	108	3,064	66	2,312
	%	100.0%	16.3%	49.5%	3.0%	7.7%	0.5%	13.0%	0.3%	9.8%
경기 시흥시	소계	9,596	2,606	1,508	2,509	777	126	1,711	182	177
	불법 건축물	5,892	790	1,350	2,326	596	61	636	16	117
	%	100.0%	13.4%	22.9%	39.5%	10.1%	1.0%	10.8%	10.3%	2.0%
부산 강서구	소계	14,145	5,305	4,248	1,733	546	56	1,233	143	881
	불법 건축물	9,094	2,488	3,477	1,652	313	31	587	44	502
	%	100.0%	27.4%	38.2%	18.2%	3.4%	0.3%	6.5%	0.5%	5.5%
총 계		82,641	22,311	31,437	6,071	4,478	554	11,056	677	6,057
불법 건축물 총계		58,250 (100.0%)	9,178 (15.8%)	28,486 (48.9%)	5,433 (9.3%)	3,022 (5.2%)	265 (0.5%)	7,529 (12.9%)	149 (0.3%)	4,188 (7.2%)
불법건축물 비율(%)		70%	41%	91%	89%	67%	48%	68%	22%	69%

주: 불법건축물에는 불법 건축물 신축 및 불법 용도변경이 포함된 수치임
자료: 건설교통부(2006). 개발제한구역 실태조사 및 관리개선방안 연구(자료집).

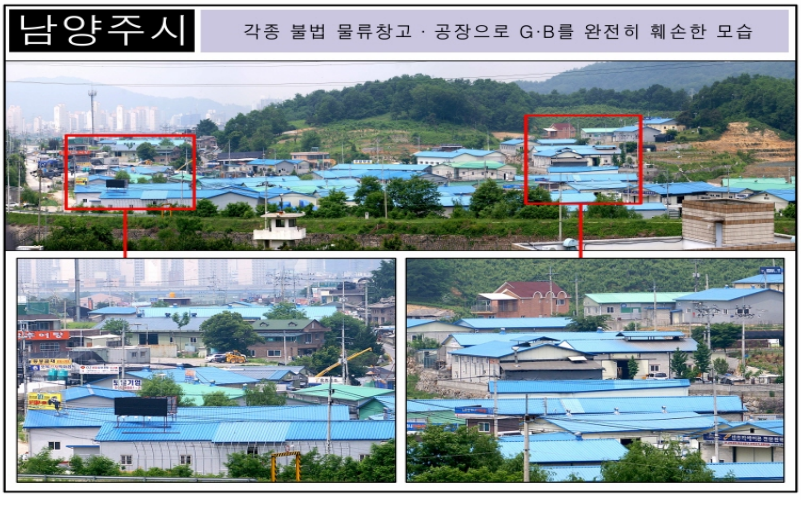
3. 개발제한구역의 보전 및 관리 실태와 문제점

1) 개발제한구역의 관리 및 훼손 실태

개발제한구역은 도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시주변의 자연환경을 보전하여 도시민의 건전한 생활환경을 확보하기 위해 지정된 구역이다. 그러나 개발제한구역내 토지소유자의 약74%가 민간부분인 사유지에 해당하므로[15] 개인의 재산권 행사 제약에 따른 민원과 단편적·부분적인 규제완화 조치 등을 지속해오면서, 개발제한구역내 훼손 및 난개발 현상은 현행 개발제한구역의 관리제도 자체의 실효성에 대해 정책 신뢰성을 저하시키고 있다.

<그림 2-3>는 수도권내 남양주시, 하남시, 시흥시 사례지역의 개발제한구역 내에서 각종 불법적인 창고 및 공장들로 인해 "도시의 허파"로서 기능을 수행해야 할 개발제한구역내 관리 부재와 훼손된 모습들이다. <그림 2-4>~<그림 2-6>는 남양주시, 하남시, 시흥시 지역내 개발제한구역의 동일지역에 대한 1985년과 2005년의 항공사진이다. 1985~2005년 기간 동안 동일 사례 지역내 개발제한구역의 훼손실태를 여실히 나타내주고 있다.

<그림 2-3> 개발제한구역의 훼손현황: 남양주시, 시흥시, 하남시 사례



15) 개발제한구역내 토지소유 주체별 현황을 보면, 사유지가 전체의 73.6%(2,969㎢), 국유지 20.0%(807㎢), 공유지 6%(241㎢), 기타 0.4%를 차지한다(건설교통부, 2006: 47~48면).

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

<그림 2-4> 개발제한구역의 관리실태 비교: 남양주시 사례(1985년, 2005년)

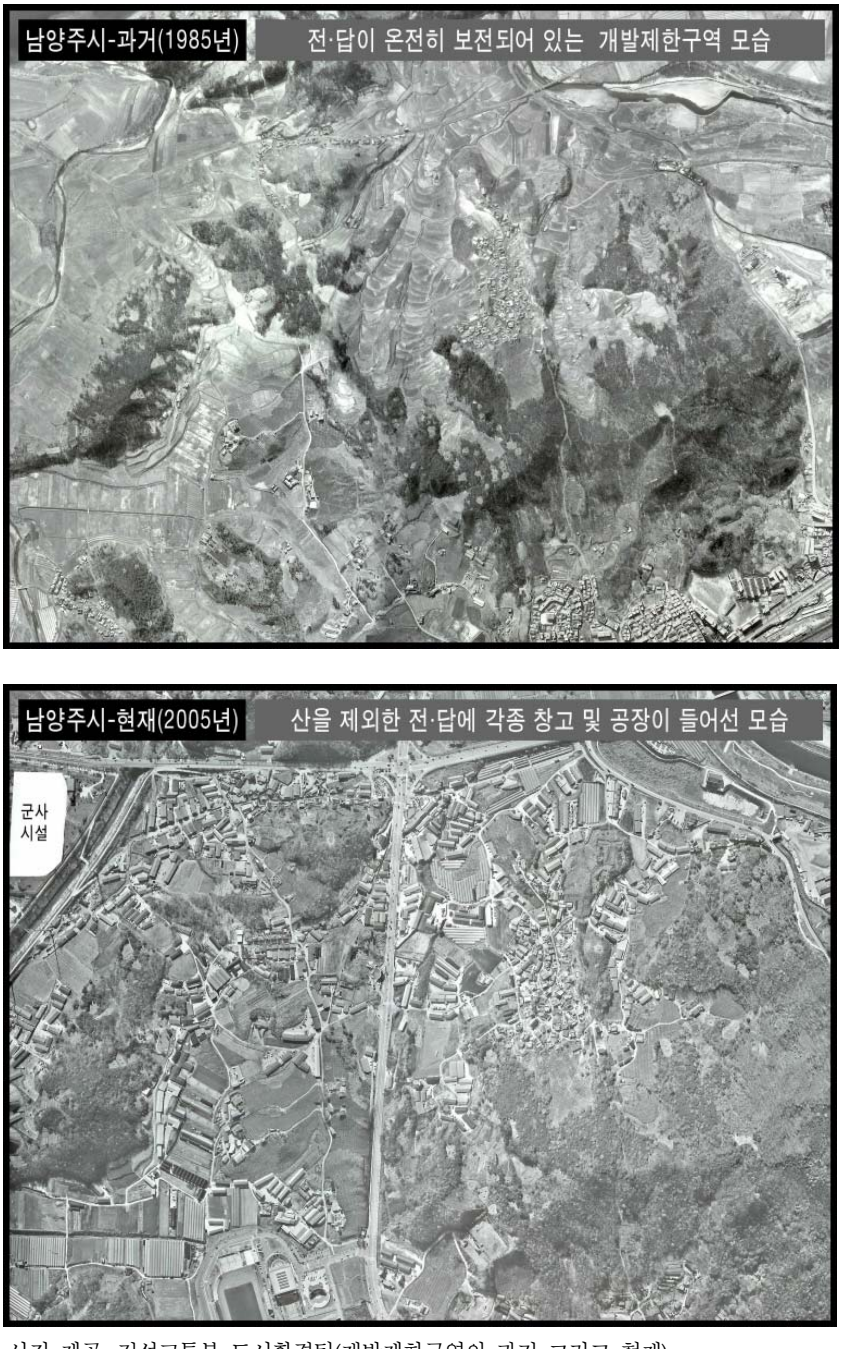


사진 제공: 건설교통부 도시환경팀(개발제한구역의 과거 그리고 현재).

<그림 2-5> 개발제한구역의 관리실태 비교: 시흥시 사례(1985년, 2005년)

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

<그림 2-6> 개발제한구역의 관리실태 비교: 하남시 사례(1985년, 2005년)

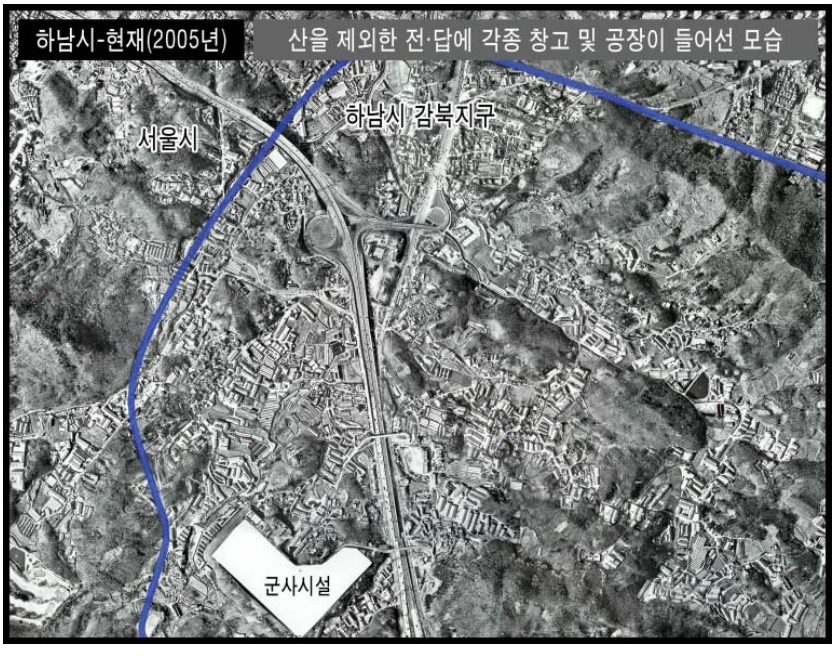


사진 제공: 건설교통부 도시환경팀(개발제한구역의 과거 그리고 현재).

2) 현행 개발제한구역 보전・관리방식의 문제점

1971년 개발제한구역이 지정된 지 35년여 년이 지났다. 그동안 개발제한구역은 구역경계의 불변성 원칙을 유지해 왔다. 그러나 개발제한구역내 토지의 74%가 사유지이고 개발제한에 따른 위헌 판결 및 주민불만 증대로 인해 1998년 이후 개발제한구역 제도에 대한 전면적인 재검토 및 구역조정・해제 등을 실시하면서 그간의 개발제한구역 정책기조와 추진방식에 있어서 전환이 불가피해졌다. 여기서는 개발제한구역의 지정 목적인 도시민의 건전한 생활환경 확보를 위해 채택하여 추진해왔던 현행 정책수단의 문제점과 개선과제를 살펴보고자 한다.

⑴ 개발억제 위주의 폐쇄적・소극적인 관리

개발제한구역은 일반적으로 개발에 대하여 지속적이고 강력한 제한을 가함으로써 공지로 보전하는 도시주변의 토지를 말한다. 우리나라는 1970년대 심각한 국가안보와 강력한 국가 행정 권력을 토대로 지정되면서 개발제한구역의 “개발억제=관리”라는 인식이 팽배하였다.

<표 2-17> 영국, 일본, 한국의 그린벨트(개발제한구역) 비교

구 분	영국(1940년대)	일본(1950-60년대)	한국(1970년대)
그린벨트 성격	개발과 보전의 조화를 통한 생태보전구역	개발의 유보지	도시확산 방지, 국방 → 생태보전구역? → 개발유보지?
그린벨트 형태	시민주도형 보전 (개발<보전(시민))	지역주민 주도형 개발 (개발(주민)>보전)	국가주도형 보전 (개발<보전(국가))
국가의 역량	시민사회 지지에 기반한 합법적 행정규제와 경제적 자원의 동원	균열된 국가기구에 의한 최소한의 합법적 행정규제	강력한 국가의 초법적 행정규제
시민사회의 역량	시민사회의 균형적인 성숙과 녹지보전에 대한 국민적 합의	시민사회의 불균형적 성장과 개발지상주의. 지방자치 성숙	시민사회의 미성숙 (국가동원체제) → 시민참여 확대
내셔널트러스트 사례 유무	Prime Amenity & Recreation CARTs. (Sheley Park Trust등)	緑의 트러스트 (사이다마 등)	도입 시도・검토중

자료: 장세훈, 1999, 한국・영국・일본의 그린벨트 비교연구 재작성

따라서 “도시의 허파” 기능 수행이라는 개발제한구역의 지정목적에 부합하는 적절한 관리는 부재한 실정이라 할 수 있다. 그러나 민주화와 생활여건 개선 등 사회적 여건이 변하면서 개발제한구역내 토지소유자들의 재산권에 대한 의식이 높아지고 생활편익 개선에 대한 요구가 한층 높아지게 되었다. 이에 개발제한구역의 훼손이 심각해지고 지정목적에 대한 회의감 내지는 주민불만이 높아지면서 “개발억제=관리”라는 폐쇄적이고 소극적인 개발제한구역 관리정책에 있어서 획기적인 전환의 필요성이 제기되었다. 여기서 시민사회의 합의를 토대로 하여 개발과 보전을 조화시킨 생태보전구역으로 유지·관리하고 있는 영국 그린벨트 제도의 명확한 정책목적과 개방적이고 적극적인 관리방식은 준거할만하다.

⑵ 부분적·단편적인 행위제한과 훼손부담금 등 비일관적·비형평적 규제 조치

개발제한구역은 개발에 대하여 지속적이고 강력한 제한을 가함으로써 공지로 보전하는 도시주변의 토지임에도 불구하고, 구역내 상당비율의 토지가 민간소유에 해당하여 개인의 재산권과 상충이 불가피하게 야기되고 있다. 이에 따라 개발억제라는 정책목적과 구역내 주민의 생활편의 보장이라는 다소 상충되는 목적에 부합하기 위해 <표 2-18>과 같이 단편적이나마 주민의 구역내 행위 제한을 완화해주는 조치를 부분적으로 취해왔다. 그러나 물리적·직접적인 행위제한 및 규제완화 조치는 불법행위의 양산과 구역 훼손이라는 결과를 초래하였다.

또한, 개발제한구역내 개발을 억제하고 개발제한구역 관리재원을 조달하기 위한 경제적·간접적 규제방식의 일환으로 도입한 훼손부담금도 개발을 억제하기 보다는 낮은 지가로 공공부문의 시설들의 입지를 허용하는 또 다른 조치로 인식되는 결과를 초래하였다.

개발제한구역내 허용행위 및 시설물 건축과 관련하여, 대상 여하에 따른 차별적인 규제 조치는 오히려 개발제한구역제도에 대한 정부 정책목적의 명확성을 의문시하게 만들었다[16].

16) 당해구역의 지정으로 인하여 가하여진 행위제한은 일반국민에게 대하여만 엄격하게 적용되었을 뿐, 공공에 의한 공공시설의 설치나 토지의 형질변경에 대하여는 훼손부담금 부과 등에 의해 합법적으로

<표 2-18> 개발제한구역내 규제조치 변천

시 기	주요 규제완화조치 내용
강력한 규제 시기 (1971～1987)	– 법 개정에 따라 허용되는 건축물의 범위 설정(1971) – 주택증축규모 확대(1974) – 부속건축물 건축 추가, 낙농을 위한 초지조성 추가 등(1976) – 국가, 지자체의 취락구조 개선사업으로 철거되는 건축물의 인근지대로의 이축 허용(1978) – 사회복지용 부대시설, 군단위 공공청사, 화장장 설치를 위한 토지형질변경 허용(1979) – 종업원 50인 이상인 기존 공장의 부대시설 허용, 환경오염방지시설 등 허용(1981) – 공원시설 설치, 학교증축을 위한 토지형질변경 허용(1982) – 사회복지시설의 증축, 공용청사·학교·공장부지내 체육시설 설치 허용(1983) – 북한산 국립공원 공원시설, 미사리 조정경기장 시설의 토지형질변경 허용(1984) – 국립수산업시설 증축, 재축 규모 확대(1985)
규제완화 확대시기 (1988～1997)	– 농림수산업시설 증축, 재축 규모 확대(1989) – 구역지정 이전부터 거주한 자의 주택 증축규모 확대, 행정구역 개편 시 시·군·구청사 신축 허용(1990) – 증축 시 최소대지 기준 면적 완화 등(1992) – 축사 허용면적 확대, 경계선 관통건물의 증축, 기존 공공 청사의 이축 및 증축, 신고대상 행위의 범위 확대 등 대폭적인 규제완화(1993) – 미곡종합철장 설치 허용, 버섯 재배사 설치 허용면적 확대 등(1995) – 초등학교 분교장 및 중학교 신축, 부산아시아경기대회장 시설 설치 허용(1996)
구역조정 시기 (1998～현재)	– 주택증축·이축, 생활편의시설 설치 대상범위 확대, 폐교의 도서관·박물관·미술관으로 용도변경 허용, 마을공동이용시설 허용(새마을금고, 공동주차장등)(1998) – 개발제한구역 내 대지에 대한 규제는 위헌이라는 헌법재판소 판결(1998.5.19) – 구역지정 당시부터 나대지에 대한 신축과 무허가 주택의 신·증축, 근린생활시설의 건축 허용(1999) – 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」제정: 부속건축물의 주거용도 사용, 외지인의 주택 증·개축 허용(취락지구 내), 용도변경 확대(취락지구 내), 골프장 건립 허용, 공원조성사업의 민간참여 허용(2000.7)

자료 : 최열·이백호(2002), "개발제한구역 재조정과 환경적·도시적 여건의 영향" 부산대학교 도시개발연구소 도시연구 제13호; 건설교통부(2006, 21면 재인용)

허용하는 등의 관리행태를 노정하여 왔다.

특히 개발제한구역 훼손부담금은 2000～2005년간 707건의 시설 입지로 훼손 억제효과가 미미할 뿐만 아니라, 징수액의 93%가 공공시설로서 실제 부담률이 낮아 재원마련 효과도 미흡한 것으로 평가되고 있다.

⑶ 현행 토지매수제도 및 매수토지의 계획적・친환경적 관리 미흡

개발제한구역내 토지매수제도는 종전의 개발억제 위주의 관리방식에 있어서 획기적인 전환을 시사하는 제도이다. 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 제19조에 의거하여 한국토지공사에서 업무를 위탁하여 추진 중이다.

개발제한구역토지협의매수업무처리지침 및 처리기준에 의하면, 토지의 협의매수목적은 개발제한구역 토지에 대한 협의매수를 통하여 도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시주변 자연환경을 보호하여 도시민의 건전한 생활환경을 확보하기 위함이다. 즉, 개발압력을 차단하고, 도시환경보전 측면에서 녹지축 유지가 필요한 토지 등을 우선적으로 매수하여 국가가 관리하기 위함이다.

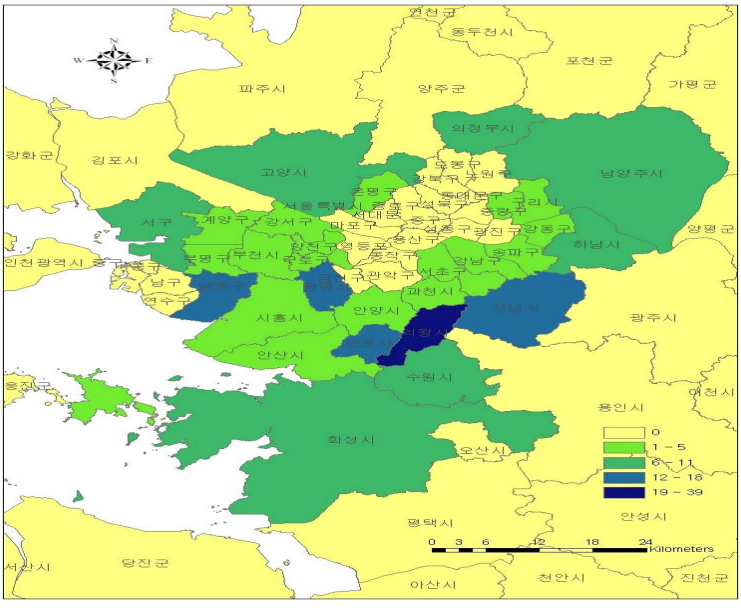
그리고 토지협의매수[17] 대상토지의 기준은 첫째, 조정가능지와 집단취락 해제가 완료되면 그 주변지역에 개발압력이 증가할 것으로 예상되므로 이를 차단하기 위해 조정가능지, 집단취락해제지 등의 주변중 필요한 지역을 선별하여 매수하도록 하였다. 둘째, 도시관리 및 환경측면에서 난개발 가능성이 있거나 녹지축 유지가 필요한 토지는 국가가 매수하여 관리하도록 하였다. 개발제한구역 지정 및 존치 필요성이 가장 강조되고 있는 서울도심 주변의 토지와 지자체 및 지역환경단체에서 국가가 매수하여 녹지나 공원 등으로 조성함이 바람직하다고 추천한 토지 등이 해당된다. 셋째, 기타 건교부장관이 구역관리를 위해 필요하다고 인정하는 토지 등이다. 그리고 대상토지의 선정절차 및 배정기준을 운영하고 있다.

현행 개발제한구역 협의토지매수제도의 문제점을 개발제한구역의 친환경적 보전 및 관리 측면에서 정리하면 다음과 같다(한국토지공사, 2006:22～23면).

17) 개발제한구역토지협의매수 업무처리지침 제6조에 의하면, 우선매수 대상토지는 개발압력이 증가할 것으로 예상되는 조정가능지역, 집단취락해제지구 등 주변토지, 국가가 매수하여 녹지로 조성함이 바람직한 토지, 기타 건교부장관이 구역관리를 위하여 필요한 토지 등으로 규정하고 있다.

첫째, 협의매수토지 분포상의 문제이다. 협의매수 토지가 전국적으로 산재되어 있으면서 매수토지의 개별 면적이 적다. 2004~2005년 매수토지 중 답과 전의 경우 1,500㎡이하 필지가 70%이상 이다. 이와같이 매수토지의 규모가 작기 때문에 생태계 보전효과 및 체계적인 관리 측면에서 효율성이 낮은 편이다. 따라서 협의매수토지의 목적에 부합하는 한편, 체계적인 관리가 가능하도록 매수토지 규모를 집단화하거나 계획적인 매수방식에 대한 검토 필요성이 높다.

<그림 2-7> 수도권 개발제한구역의 협의매수토지 분포 현황



자료 : 한국토지공사(2006: 21면)

둘째, 기 매수토지에 대한 관리방안이 미흡하다. 기 매수토지에 대한 예산확보와 관리방안이 미흡하여 체계적인 관리가 이루어지지 못하는 실정이다. 한국토지공사가 협의매수업무를 정부로부터 위탁받아 수행중이며, 협의매수 토지가 위치해있는 지역본부 내의 직원들이 협의토지매수를 순찰하여 쓰레기 적치 등을 감시하고 있으나 인력과 예산이 배정되지 않아 최소한의 관리만이 이루어지고 있는 실정이다.

셋째, 매수토지에 대한 지표자료 확보의 어려움이다. 개발제한구역 전체지역 및 매수토지에 대한 정확하고 과학적인 분석 자료가 제공되어야 효율적인 관리가 가능하다. 그러나 현재는 개발제한구역내 토지의 환경성이나 훼손도 등을 입증하여 친환경적으로 보전 및 관리를 위한 자료가 기본적으로 미흡한 실정이다.

이밖에도 매수기준의 엄격성에 의한 매도신청 감소 및 협의매수 토지 특성의 편향성 등이 현행 개발제한구역 협의매수토지제도의 운영상 문제점으로 지적되고 있다(한국토지공사, 2006).

⑷ 관 주도에 의한 단속·처벌위주의 관리와 정책순응도 저조

지금까지 개발제한구역에 대한 관리방식은 엄격한 행위제한을 가한 다음 일정한 경우에 한하여 예외적으로 행위를 허가하는 한편, 행위제한에 위반하는 자에 대하여는 행정상의 제재를 가하도록 하고 있다. 따라서 개발제한구역에 대한 관리방법은 현행 법상 용도지역·지구제도의 관리방법 가운데에서 가장 소극적인 구역관리방식을 취하고 있다고 할 수 있다. 그 결과, 당해 토지가 쓸모없는 땅으로 방치되는 토지라고 인식되고 있으며, 이러한 관리행태는 도시 주변의 토지자원을 낭비하고 있는 것이라는 비난을 야기하고 있다(안건혁, 1993:43~44면).

개발제한구역의 관리를 위해 연간 1,000여명에 이르는 공무원을 포함한 단속인원과 356대의 장비 등이 소요되고 있음에도 불구하고, 개발제한구역의 관리 정책은 성공적이라는 평가를 받기 곤란한 것이 현실이다. 오히려 관 주도의 일방적이고 폐쇄적·소극적인 관리정책은 개발제한구역제도에 대한 주민들의 낮은 순응도를 초래하고, 결과적으로 개발제한구역의 훼손과 정책 자체에 대한 회의감을 증대시켜 왔다.

C · H · A · P · T · E · R · 3

3 개발제한구역의 친환경적 관리를 위한 패러다임 전환

이 장은 개발제한구역을 친환경적으로 보전·관리하기 위한 기본 원칙과 추진 전략을 제시하고 있다. 현행 개발제한구역의 보전 및 관리방식의 문제점과 개선과제를 토대로, 향후 도시민의 건전한 생활환경 확보를 위한 쾌적하고 개방적인 공간(open space)으로 이용될 수 있도록 개발제한구역의 친환경적 보전·관리의 기본방향과 추진 전략을 제시하였다.

1. 개발제한구역의 성격과 역할 정립

1) 개발제한구역의 역할과 기능에 대한 인식

(1) 개념적·법률적 차원의 개발제한구역 규정

우리나라의 개발제한구역은 1971년 수도권 지역을 대상으로 처음 지정·고시된 제도이다. 이후 1977년 전남 여천을 마지막으로 총 8차례에 걸쳐 전 국토의 5.4%에 해당하는 5,397㎢의 면적이 개발제한구역으로 지정·관리되고 있다. 이 제도는 현행 도시계획제도상 가장 강력한 토지이용규제 수단이라 할 수 있다.

개발제한구역의 개념 및 지정목적에 대해서는 지정 당시의 도시계획법과 현행 개발제한구역의지정및관리에관한특별조치법에 규정되어 있다. 도시계획법 제21조에서는 개발제한구역을 "도시의 무질서한 확산을 방지하고, 도시주변의 자연환경을 보전하여 도시민의 건전한 생활환경을 확보하기 위하여 또는 보안상 도

시의 개발을 제한할 필요가 있다고 인정되는 때에는 도시개발을 제한할 구역의 지정을 도시계획으로 결정할 수 있다"고 규정하였다. 이후 2000년 개발제한구역에관한지정및관리에관한특별조치법이 제정되면서 제1조에서 "도시의 무질서한 확산방지와 도시주변의 자연환경을 보전하여 도시민의 건전한 생활환경을 확보"함을 지정목적으로 규정한 바 있다.

이상의 법 규정에 의하면, 개발제한구역은 도시계획 구역내에서 경계를 정하여 도시의 인구집중과 도시의 무질서한 팽창을 방지하고 살기 좋고 규모있는 도시의 계획적 발전을 도모하는 동시에, 도시주변 수목의 훼손방지와 숲이 우거진 자연의 아름다운 경관을 보존하여 도시민의 건전한 생활환경을 마련하기 위한 것으로 이해된다. 또한 도시주변에서의 주택, 공장 등 인구집중 유발시설을 엄격히 제한하여 전통적인 농촌풍경을 보전하며, 국방상 보안유지를 위해 서울의 지나친 팽창을 방지하기 위한 것이었다. 이러한 지정목적에서 볼 때, 개발제한구역은 도시주변의 개발통제, 자연환경 보전이라는 성장관리 개념에 부가하여, 수도권의 경우 서울의 인구집중을 완화하기 위한 균형개발과 국가안보 개념에 토대를 둔 것이라 해석할 수 있다(국토연구원, 2000:9～10면).

한편, 적정한 규모의 도시형태를 유지하고 도시민의 건전한 생활환경 확보를 위해 반영구적으로 보전하는 녹지로 개념화되는 개발제한구역을 현행 국토의계획및이용에관한법 상의 녹지지역, 자연환경보전지역, 시가화조정구역, 도시자연공원구역 등 현행 토지이용규제제도와 비교하면 다음과 같은 특징을 지닌다.

첫째, 개발제한구역은 도시관리계획 하에 존재하지만, 실질적으로 광역도시계획에 반영된다는 점에서 다른 용도지역・구역과 다르다. 시가화조정구역이나 도시자연공원구역이 지방자치단체 장에 의해 구역이 설정되고 관리되는 반면, 개발제한구역은 구역 설정은 건교부장관이 하고 관리는 지방자치단체에 의해 수행된다. 개발제한구역은 도시관리계획상 여타 구역과 같은 위계를 지니고 있으면서도 실제 실행에 있어서는 상위계획인 광역도시계획으로 관리되는 특별한 구역이라 할 수 있다.

<표 3-1> 개발제한구역 유사지역 및 구역 비교(국토의계획및이용에관한법률)

구 분	정 의		비 고
개발제한 구역	① 건설교통부장관은 도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시주변의 자연환경을 보전하여 도시민의 건전한 생활환경을 확보하기 위하여 도시의 개발을 제한할 필요가 있거나 국방부장관의 요청이 있어 보안상 도시의 개발을 제한할 필요가 있다고 인정되는 경우에는 개발제한구역의 지정 또는 변경을 도시관리계획으로 결정할 수 있다. ② 개발제한구역의 지정 또는 변경에 관하여 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.		용도구역 (개별법)
녹지지역	자연환경·농지 및 산림의 보호, 보건위생, 보안과 도시의 무질서한 확산을 방지하기 위하여 녹지의 보전이 필요한 지역	가. 보전녹지지역 : 도시의 자연환경·경관·산림 및 녹지공간을 보전할 필요가 있는 지역 나. 생산녹지지역 : 주로 농업적 생산을 위하여 개발을 유보할 필요가 있는 지역 다. 자연녹지지역 : 도시의 녹지공간의 확보, 도시 확산의 방지, 장래 도시용지의 공급 등을 위하여 보전할 필요가 있는 지역으로서 불가피한 경우에 한하여 제한적인 개발이 허용되는 지역	도시지역내
보전관리 지역	자연환경보호, 산림보호, 수질오염방지, 녹지공간 확보 및 생태계 보전 등을 위하여 보전이 필요하나, 주변의 용도지역과의 관계 등을 고려할 때 자연환경보전지역으로 지정하여 관리하기가 곤란한 지역		관리지역내
자연환경 보전지역	자연환경·수자원·해안·생태계·상수원 및 문화재의 보전과 수산자원의 보호·육성 등을 위하여 필요한 지역		용도지역
시가화조정 구역	① 건설교통부장관은 직접 또는 관계 행정기관의 장의 요청을 받아 도시지역과 그 주변지역의 무질서한 시가화를 방지하고 계획적·단계적인 개발을 도모하기 위하여 대통령령이 정하는 일정기간동안 시가화를 유보할 필요가 있다고 인정되는 경우에는 시가화조정구역의 지정 또는 변경을 도시관리계획으로 결정할 수 있다. ② 시가화조정구역의 지정에 관한 도시관리계획의 결정은 제1항의 규정에 의한 시가화 유보기간이 만료된 날의 다음날부터 그 효력을 상실한다. 이 경우 건설교통부장관은 대통령령이 정하는 바에 따라 그 사실을 고시하여야 한다.		용도구역
도시자연 공원구역	① 시·도지사는 도시의 자연환경 및 경관을 보호하고 도시민에게 건전한 여가·휴식공간을 제공하기 위하여 도시지역 안의 식생이 양호한 산지의 개발을 제한할 필요가 있다고 인정하는 경우에는 도시자연공원구역의 지정 또는 변경을 도시관리계획으로 결정할 수 있다. ② 도시자연공원구역의 지정 또는 변경에 관하여 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.	공원자연보존지구 공원자연환경지구 공원자연마을지구 공원밀집마을지구 공원집단시설지구	용도구역 (개별법)

자료: 건설교통부(2006: 14면)

둘째, 개발제한구역은 '도시근교의 토지개발을 장기적으로 동결시키는 제도'로서 개발을 전제로 하여 낮은 건폐율과 용적률이 적용되는 녹지지역과 다르고, 환경보전을 위해서만 지정되는 자연환경보전구역과 다르며, 일정기간 개발을 유보하는 시가화조정구역과 다르며, 산지를 대상으로 공원을 설치하는 도시자연공원구역과도 다르다(건설교통부, 2006:12～15면).[18]

개발제한구역의 개념 및 법률에서 규정하고 있는 지정 목적을 토대로 개발제한구역의 역할과 기능을 재정립하면 다음과 같다. 첫째, 개발제한구역은 시가지의 무질서한 확산을 방지하는 구역으로서 도시연담화를 방지하는 역할을 수행해야 한다. 개발제한구역은 도시공간을 보다 효율적이고 합리적으로 활용하기 위해 과도한 개발을 차단하고 억제하는 역할을 담당하는 일종의 공지로 획정된 구역(장세훈, 1992)이다. 따라서 개발제한구역은 광의의 용도지역제로 볼수 있으며, 구역 내에서는 토지용도나 시설물 설치가 까다로운 규제지역(오동훈외, 2000)이라 할수 있다. 둘째, 개발제한구역은 도시주변의 자연환경을 보전하고 도시민에게 쾌적한 환경을 제공하는 환경재로서, 즉 도시녹지지대(greenbelt)의 역할을 수행해야 한다. 일반적으로 그린벨트는 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).

이상에서 제시한 바와 같이 개발제한구역의 역할 재정립을 위해서는 개발제한구역의 보전・관리에 있어서 근본적인 전환과 관련 법제의 정비가 필요하다.

---

18) 개발제한구역 유사한 토지이용규제 관련 개별법과 구역・지역들이다. 농지법(농업진흥구역, 농업보호구역), 산림법(입산통제구역, 산지정화보호구역), 산지관리법(산지전용제한지역), 산업집적활성화 및공장설립에관한법(자연보전지역), 자연환경보전법(생태계보전지역, 임시생태계보전지역, 자연유보지역완충지역, 특별보호구역, 자연공원), 자연공원법(자연공원구역), 습지보전법(습지보호지역, 습지주변관리지역, 습지개선지역), 수도법(상수원보호구역, 환경정비구역), 지하수법(지하수보전지역), 한강수계상수원수질개선및주민지원등에관한법(상수원관리지역, 수변구역), 문화재보호법(문화재보호구역), 군사시설보호법(군사시설보호구역, 통제보호구역, 제한보호구역) 등이 있다(건설교통부, 2006: 16-17면).

(2) 해외의 개발제한구역 지정·관리 사례와 시사점[19)]

① 영국의 그린벨트 지정 및 관리

우리나라 개발제한구역의 원형은 영국의 그린벨트(greenbelt) 제도를 들수 있다. 영국 그린벨트제도의 가장 근본적인 정책 목적은 토지를 영구적으로 보존(open)함으로써 도시의 무질서한 확장(urban sprawl)을 방지하는데 있다. 이를 위해 그린벨트의 구체적인 지정 목적은 첫째, 건조환경이 무질서・무계획적으로 확산되고 있는지 점검, 둘째, 무질서한 도시 확장에 의한 이웃 도시들의 병합을 방지, 셋째, 농촌지역이 도시확장에 의해 잠식되는 것으로부터 보호, 넷째, 역사적 보존가치가 있는 물리적인 환경을 보전, 다섯째, 황폐화되고 방치・저개발된 지역을 활성화시켜 도시재생에의 기여 등이다.

영국의 그린벨트는 당초 전원도시 구상에서 비롯되었으나 구체화되기 시작한 것은 1935년부터이다. 이후 공공 개방목지와 여가공간 제공을 목적으로 런던주위에 환상녹지대 설치를 제안하고, 「그린벨트법(Greenbelt Act)」을 제정하였다. 「그린벨트법」은 1947년 「도시및농촌계획법(Town and Country Act)」수립이후 실행되기 시작하였다. 1950년대 중반이후 그린벨트 정책의 본격적인 시행으로 그린벨트의 성격이 변모하기 시작했다. 이는 정부가 도시의 공간적 확산규제라는 그린벨트의 소극적인 기능에만 주력하여 시 외곽녹지의 합리적 이용이라는 적극적 기능을 소홀히 했다는 주장이 제기되었기 때문이다. 이러한 의견을 수용하여 영국의 지방정부들은 그린벨트를 '개발제한구역'이 아닌 제한적 토지이용과 자연환경 보호를 통해 개발과 보존이 조화롭게 공존하는 개방녹지로 활용하게 되었다. 1970년대 이후 대도시권의 쇠퇴와 도심 재개발이 사회문제로 대두되면서 그린벨트 개발에 대한 요구가 증대되어 훼손이 증가되었으나, 그린벨트 보전에 대한 사회적 합의가 공고하고 개발압력도 상대적으로 낮아 영국 그린벨트 제도의 전망은 밝은 편이다(나혜영외, 2005: 126면).

---

19) 이 부분은 건설교통부(2006), 국토연구원(2000), 한국토지공사(2006)을 참조하여 발췌 작성하였다.

영국의 그린벨트는 영구적인 개발금지와 개방공간을 추구하므로 적극적 이용은 하지 않으나, 그린벨트가 지정되면 구역내 토지이용은 다음의 목적으로 이용토록 하고 있다. 첫째, 도시민에게 개방된 농촌경관을 제공한다. 둘째, 도시주변에 옥외운동과 레크리에이션 생활의 기회를 제공한다. 셋째, 공공시설의 입지이다. 넷째, 도시주변의 훼손·방치된 토지의 개량이다. 다섯째, 도시주변의 수려한 경관보호 및 자연보전의 이익을 확보한다. 여섯째, 농림업용 토지의 보전과 이용이다.

영국의 그린벨트 제도는 지정 목적이나 토지이용 측면에 있어서 우리나라의 개발제한구역과 많은 차이가 나타나지는 않는다. 그러나 영국의 그린벨트가 지속적으로 시민들의 지지를 얻는 것은 그린벨트가 무차별적 개발규제 보다는 자연환경을 훼손하지 않을 정도의 환경친화적 개발을 유도하는 역할을 한데 원인이 있다. 즉 정부는 자연환경을 보전하면서도 그린벨트가 지역주민의 여가관광 공간으로 활용될 수 있도록 하는 등 그린벨트 공간을 합리적으로 이용하고자 한 관리방식에 주요 원인이 있다. 따라서 최근 영국의 지방자치단체는 여가공간 확보와 생활환경의 쾌적성 증대를 위해 그린벨트 지정면적을 보전·확대하려 한다(나혜영외, 2005: 127면).

② 독일의 그린벨트 지정 절차와 관리 원칙[20)]

1990년대 초반, 유럽의 그린벨트운동은 독일 메인주 프랑크푸르트 그린벨트 지정에 영향을 미쳤다. 프랑크푸르트 그린벨트의 개념은 1970년대 근린에 대한 관심이 높아지면서 부각되었다. 이후 1985년에는 사회당과 녹색당이 선거에서 정치적 어젠다로 그린벨트 개념을 발표하였고, 1989년 도시정부 연합을 형성하면서 실천에 옮기게 되었다. 1990년과 1991년에는 비공식적 그린벨트 계획국을 설립하여 개발계획을 조직하였으며, 여기에는 지역적·국제적 전문가와 프랑크푸르트 시민들, 근린 커뮤니티, 지역정치가, 이익집단 등이 참여하였다. 이러한 모임을 통해 그린벨트의 중요지역 특징이 연구되고 다양한 요인들이 분석되었다. 이 결과, 프랑크푸

20) 이 부분은 한국토지공사(2006: 57-63면)를 참조하여 발췌 작성하였다.

르트 주변에 잘 보호된 녹지를 그린벨트로 지정하기 위한 정치, 법, 제도, 계획절차의 상세한 개념들이 만들어졌다. 1991년 프랑크푸르트 의회는 그린벨트 규정을 통과시켰으며, 여기서는 그린벨트 지역을 한정하고 어떠한 개발이 이루어질 수 있는지를 한정하는 등 그린벨트의 자연보호, 계획, 행정원칙을 규정하고 있다. 그린벨트 계획국은 대규모 토론회와 워크숍 등을 포함한 관계자 계획과정을 개최하여 프랑크푸르트 시민들이 참여할 수 있도록 관리하였으며, 1992년 이후 지자체의 그린벨트 협회는 그린벨트 지침에 따라 그린벨트 개념들을 발전시키고, 이익집단과 도시행정, 정치적 위원회 등의 중재자로 역할하며 의사소통 과정을 이끌었다.

독일 그린벨트의 주요 역할중 하나는 자연뿐만 아니라 전통적 경작으로 확립된 경관의 전형적 성격을 보존하고 개발하는 것이다. 그리고 독일 그린벨트 제도의 절차적 특징은 그린벨트 계획과정부터 시민, 전문가, 기관 등으로부터 다양한 의견을 반영하고자 했다는 점이다. 이에 따라 프랑크푸르트 그린벨트에서 개방적 상호작용계획은 일련의 행동-반응-정보-정서과정을 거치게 된다. 이와같은 계획과정은 도시공간과 환경이 복잡하다는 시민의 의식을 고취하기 위한 전략이다. 개방적인 계획과정과 투명한 지정・관리 절차는 커뮤니티와 지역수행 프로그램을 통해 도시성장과 오픈스페이스에 통합적으로 적용된다. 미래 세대를 위한 책임 인식으로 프랑크푸르트 자치의회는 도시 중심이 그린벨트로 보호되고 개발되도록 도시중심 주변을 공개녹지의 링(ring)으로 만들 것을 선언하였다. 그리고 도시건설과 공공을 위한 개방공간으로 통합되고, 그린벨트 내의 자연과 경관을 보호함을 원칙으로 하는 그린벨트 관리지침(사회적 효과, 경관적 영향, 생태적 가치)을 제시하고 있다.

③ 해외 그린벨트 제도와 관리방식의 특징과 시사점

우리나라 개발제한구역의 효율적인 관리원칙을 설정하기 위해 영국 등 해외의 그린벨트 제도 운영 및 관리 측면의 시사점을 도출하면 다음과 같다.

첫째, 그린벨트의 확보 측면이다. 영국의 그린벨트는 무질서한 도시 확산을 방지하고 도시주변의 농촌지역을 보호하고자 그린벨트 지역을 지정하였는데, 영국은 그린벨트의 시행을 위해 정부가 우선적으로 그린벨트 지역을 매입하였다. 1930

년대 후반부터 중앙정부의 재정지원으로 지방정부가 도시 주변의 녹지를 매입함에 따라 영국의 그린벨트 면적은 꾸준히 증가하였다. 이후 1947년 「도시및농촌계획법」 제정으로 토지 개발권이 국유화되면서 정부가 더 이상 토지를 매입하지 않게 되었다. 이와같이 중앙정부가 그린벨트 목적에 부합하기 위해 그린벨트내 민간소유 토지를 매입한 조치는, 우리나라 그린벨트내 사유지가 많아 지속적으로 해제요구가 제기되고 훼손되고 있는 지역이 증가하고 있는 현실을 고려할 때, 보전이 필요하거나 훼손의 가능성이 있는 지역은 국가나 시민단체가 적극적으로 매입함으로써 토지를 확보, 보존해야 한다는 관리 전략에 시사점을 제공한다.

둘째, 그린벨트의 적극적 활용 측면이다. 영국 및 독일 그린벨트의 이용에 있어서 특징은 접근성(access)과 개방성(openness)으로 집약된다. 영국의 그린벨트는 우리나라의 개발제한구역과 유사하게 지정되었으나 지역주민들의 지지에 의해 확대되어 온 점에서 큰 차이가 있다. 이는 양 국간의 제도나 역사, 문화적인 차이에 기인한 부분도 있겠지만, 무엇보다 지역주민들이 그린벨트가 여가공간 확보와 생활환경 쾌적성에 긍정적인 역할을 한다고 인식하였기 때문인 것으로 판단된다. 영국의 그린벨트 목표의 변화과정을 보면, 처음에는 도시확산 방지였으나 도시민에게 어메니티(amenity)를 제공해야 한다는 목표가 추가적으로 강조되었다.

셋째, 그린벨트의 관리체계 측면이다. 독일 프랑크푸르트의 그린벨트는 지정에서 계획, 토지이용에 이르기까지 시민, 전문가, 국가기관의 여러 기관들이 참여하고 의견을 나누며 이를 반영하고자 하였다. 법이나 제도들은 그린벨트를 보전하는데 기초는 되나 정치권의 변화로 약화될 수 있다는 한계가 있다. 반면, 국민적 정서는 그린벨트를 축소하거나 개발하려는 정치적 선택에 제약을 준수 있기 때문에 그린벨트의 필요성에 대한 국민적인 공감대가 법이나 제도보다도 효과적으로 그린벨트를 지켜낼 수 있다는데 근거를 두고 있다.[21] 이는 중앙정부나 지방자치단체

21) 영국은 1920~30년대 잉글랜드 농촌보전협회, 교외위원회 등과 같은 환경보호단체들이 결성되어 시외곽 녹지보전에 앞장섰다. 이들은 그린벨트의 보전 및 확대를 위해 적극적인 시민캠페인과 정치적 로비를 벌임으로써 그린벨트에 대한 긍정적인 인식을 확산시키는 역할을 담당했다. 이는 런던주변 동남부지역에 거주하면서 쾌적한 주거환경을 바라는 중상층들의 요구와 맞물리면서 사회적 지지기반을 넓혀나갔다. 이에 그린벨트에 거주하는 주민들과 토지소유자들도 영국지주협회 등과 같은 이

등 관 주도에 의해 이루어지고 있는 우리나라 그린벨트 지정 및 관리방식이 지속적으로 친환경성을 확보하기 위해서는 시민(단체), 전문가, 주민 등의 의견을 수렴하고 반영하는 방향으로 이루어져야 한다는 점에서 시사하는 바가 크다

<표 3-2> 외국의 그린벨트 지정목적과 특징

구분	명칭	지정목적	대상 지역	특 징
영국	greenbelt	도시확산 및 연담화 방지, 주변농촌지역 보호, 역사적 도시경관 보전	대도시	그린벨트제도를 가장 오랫동안 성공적으로 유지
독일	greenbelt	도시주변 녹지보호, 농촌경관 보전	프랑크 푸르트	그린벨트 지정과정에서 개방적·참여적 절차 (그린벨트관리지침 제시)
일본	근교지대	도시성장억제, 환경보전	도쿄시	1965년 폐지. 시가화조정구역으로 개편
캐나다	greenbelt, greenway	도시확산 및 연담화 방지, 농촌지역 보호, 자연경관보전	대도시	그린웨이는 보다 유연한 규제, 그린웨이로의 추세
미국	성장관리정책	도시의 외연적 확산방지, 효율적 도시형태 구축, 자연보호, 삶의 질 향상	도시	자연보호보다는 도시성장의 경제적 효용성 강조
호주	National Capital Open Space	주변지역의 자연경관보호, 시민들을 위한 관광.위락공간 제공	수도 캔버라	영국 그린벨트와 다르나, 지역내 건축행위가 엄격히 제한된다는 점에서 유사
뉴질랜드	Special rural area	농경지 보전, 여가공간 확보	크라이스트 처치	
프랑스	자연균형지역	대도시 인구집중, 시가지 외연적 확산제한, 자연보호	파리시 외곽지역	도시계획이나 상세계획 등 간접적 수단으로 규제
네덜란드	greenheart	도시확산 억제, 교외지역 보전	대도시	중과세 조치등 간접적 유인책 사용

자료: 나혜영외(2005), 영국과 미국의 그린벨트 사례연구, 지리학연구 제39권 1호, 121-131면;
권용우외(2004), 그린벨트에 관한 연구동향, 지리학연구 제38권 4호, 513-528면 참조.

익단체를 결성해서 그린벨트의 보전에 적극 앞장섰다(장세훈, 1999: 171면).

2) 개발제한구역의 관리를 위한 대안적 정책수단 검토

개발제한구역의 지정목적은 도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시주변의 자연환경을 보전하며 도시민의 쾌적한 생활환경을 확보하는데 있다. 그러나 앞에서 살펴본 바와 같이 개발제한구역의 관리를 위한 정책과 수단과 운영에 있어서 많은 문제점이 노정되어 있는 것을 알 수 있다. 특히 1999년 개발제한구역 해제 등이 이루어지면서 개발제한구역의 친환경적 보전과 관리를 위한 새로운 수단과 정책마련의 필요성이 제기되고 있다.

현재 개발제한구역의 친환경적 보전과 관리를 위한 방안으로 토지매수제도, 개발권양도제, 내셔널트러스트, 공동토지관리 등이 제안되고 있다. Michael(2003)은 미래개발 제한 및 환경위해적인 사용을 제한하기 위해 환경단체나 정부가 보존권을 매입하는 방법을 제안하고 있다. 이때 토지소유자는 토지를 최소한도로 이용할 수 있고, 토지를 매매할 수 있지만 보존권은 정부나 단체에 있다. 이정전(1998)은 그린벨트 보존을 위해 개발권과 소유권을 분리하여 개발권을 행사하지 못하는 이에게 개발지역으로 지정된 토지의 개발 권리를 부여하는 개발권 양도제를 제안한 바 있다. 조명래(2001)는 개발제한구역의 내셔널트러스트화를 통해 영구히 보전·관리하는 방안을 제안하였다. <표 3-4>는 개발제한구역 등 다양한 토지관리방식의 장·단점을 비교하여 제시하고 있다.

<표 3-3> 개발제한구역 등 보전가치가 있는 토지의 관리방안

구 분	특 징	주요 제안자
토지 매입	보존을 목적으로 하는 가장 용이한 방법이나 비용이 많이 듦	Michael(2003)
개발권 양도	토지의 개발권과 소유권을 분리하여 개발권만 구입. TDR(transfer of development right)	이정전(1998)
내셔널트러스트	시민들의 자발적인 모금과 자산기부를 통해 토지를 매입하여 영구히 보전관리	조명래(2001)

자료: 권용우외, 2004, 그린벨트에 관한 연구동향, 523면 참조 재작성

<표 3-4> 개발제한구역 등 토지관리방식 대안별 장·단점 비교

구 분	목적	장점	단점
소유권 매입 Fee simple purchases	공공용도를 위해 토지를 획득함 (예:공원)	토지이용을 공공에서 관리함. 토지개발을 막을 수 있음	비용이 많이 듦 공공지지가 어려울 수 있음
선매, 토지비축 Advance acquisition land baking	토지개발계획이 없을 때 정부가 토지매입 정부는 제한사항을 부과하고 재매각가능 (예:보전지역권 설정)	개발시기와 유형관리 토지투기와 개구리 뛰뛰기식 개발억제	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	바용 저렴 보호되는 토지가 흩어져있어 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
개발영향부담금 Impact fees	신규개발에 대한 서비스 제공비용을 개발업자로부터 납부받은 부담금	개발업자에게 고가의 서비스 비용 지불	개발비용을 높임 부담금 설정은 다소 마구잡이식 과정임
토지신탁 Land trusts	토지소유권을 취득하거나 보호지역권을 구매 토지와 자산 기부 자연지역등 보호목적	공공기관과 협력가능 정부에 회의적인 태도를 지닌 민간토지소유자와 협력가능	재정자원과 인력 부족가능 신탁토지가 군데군데 산재가능

자료: 톰 다니엘스 지음, 한경원 번역, 2006, 도시와 농촌이 충돌할 때: 대도시권 외변지역의 성장관리, 한울아카데미, 266-267면.

그러나 우리나라의 경우, 토지의 소유권과 사용권이 분리되어 있지 않고, 재산권 불명현상이 나타나고 있어 적용상 어려움이 있다.[22] 우리나라 개발제한구역의 재산권은 사용권, 개발권, 수익권, 양도권으로 분류할 수 있다(민법 제211조).

<표 3-5> 개발제한구역의 토지재산권 구조

구 분		소유자	국가	지방자치단체	일반시민
사용권		○	×	×	×
개발권		△	△	△	×
수익권	사용권에 대한	△	△	△	×
	개발권에 대한	△	△	△	×
양도권		○	×	×	×

주: ○ 재산권의 대부분을 행사하는 경우
△ 재산권의 일부를 행사하는 경우
× 재산권을 거의 행사할 수 없는 경우
자료: 김성배, 1999, 재산권 불명현상이 자원이용에 미치는 영향에 관한 연구

사용권은 도시계획법, 개발제한구역 관리규정, 개발제한구역내 취락정비지침 등 관련법규에 열거주의방식에 의거 명시된 법적 사용권(de jure right)으로 일반적으로 개발제한구역 토지소유자가 배타적으로 행사하고 있다. 개발권은 외부적 제약없이 해당 토지를 개발할 수 있는 권리. 현행법상 토지소유자가 행사한다. 그러나 현실적으로 정부규제에 의해 통제되는 만큼 개발권은 공역(public domain)으로 이전되어 있는 상태이다. 수익권은 토지이용이나 개발행위로부터 수익을

22) 개발제한구역의 개발권에 제한이 가해지면 그 권리의 소유자가 개인에서 정부로 이전된다. 개발제한구역의 개발권과 수익권 규제로 인해 공역에 포함됨으로써 재산권 불명현상이 두드러지고 있다. 이로 인해 정부나 민간 모두 그린벨트 개발권을 행사하려는 노력을 가해 해당지역이 제대로 보존되지 않는 현상이 발생하는 것이다. 또한 개발제한구역 내에서 시장·군수의 허가를 득하면 일부의 행위를 통해 재산권을 행사할 수 있다. 행정주체의 재량 내지 판단여하에 따라 재산권 행사가 가능해서 재산권 집행을 둘러싼 이해관계의 상충으로 인한 재산권 불명현상도 발생할 수 있다. 이러한 개발권 불명현상으로 개발제한구역 관리상 무허가 불법건축행위, 녹지훼손 등 토지이용의 비효율성을 야기시킬 수 있다(김성배, 1999).

얻을 수 있는 권리로서 현실적으로 수익권의 행사는 불법행위가 될 가능성이 크다. 양도권은 토지소유주에게 부여된 권리를 이전할 수 있는 권리로서 양도대상은 사용권과 사용권에 대한 수익권 등이 포함된다. 개발권은 정부의 통제대상이므로 이전의 대상이 되지 않고, 개발제한구역내에 토지소유자가 독점적으로 행사하게 된다.

개발제한구역 재산권 구조의 재설정 제안에 대한 논의가 이루어지고 있다. 개발제한구역 내에서 개발권이나 수익권에 가해지는 규제와 권리들을 구체적으로 검토하여 정부의 매입, 보상, 세제 등의 방안을 선별적으로 활용함으로써 재산권을 완전하게 하는 방안 등이 검토될 수 있다. 국가 차원에서 보존해야 할 지역의 재산권은 공유화 등의 방안을 통해서 중앙정부가 그 권리를 배타적으로 행사할 수 있도록 하고, 보전 보다는 개발이 타당한 지역은 개발권을 포함하여 완전한 재산권을 토지소유자에게 부여함으로써 해당지역의 토지이용의 효율성을 높일 필요가 있다.

이러한 맥락에서 볼 때, 개발제한구역 권리의 일부를 내셔널트러스트에게 부여함으로써 보전과 이용 두 가지 경우 모두를 가장 잘 행사할 수 있도록 하는 적극적인 개선방안이 모색될 수 있을 것이다.

3) 개발제한구역의 성격과 역할 재정립

개발제한구역의 내셔널트러스트화 도입방안 모색에 앞서 우선 개발제한구역의 성격과 역할에 대한 재정립이 필요하다. 개발제한구역의 내셔널트러스트화를 위해서는 우선 개발제한구역의 지정목적 검토를 통한 성격의 재정립을 통해 개발제한구역 관리방향을 명확히 하는 것이 필요하다.

영국의 그린벨트는 도시확산 및 연담화 방지, 주변농촌지역보호, 역사적 도시경관 보전 등의 목적으로 보전의 성격이 강하다. 일본의 시가화조정구역은 시가지의 계획적·단계적 개발과 농업 및 자연환경의 보전 등의 목적으로 개발유보

지의 성격이 강하다. 우리나라의 개발제한구역은 무질서한 도시확산 방지 및 도시 주변 자연환경보전 필요성을 목적으로 한 개발억제의 성격이 강하다. 개발제한구역의 성격을 일본처럼 개발유보지로 가져갈 것인지, 영국처럼 보전과 오픈스페이스의 활용으로 할 것인지, 개발제한구역 성격 정립의 문제가 선결되어야 한다. 특히 현행법 체계 하에서 개발제한구역은 존치자산이 아니라 매각자산의 성격이 있어, 영구보전이 구조적으로 어렵게 되어 있다.[23)]

따라서 개발제한구역내 내셔널트러스트 토지의 성격을 어떻게 가져갈 것인가를 분명히 하는 작업이 선행되어야 한다. 개발제한구역내 매수토지와는 달리 개발제한구역내 내셔널트러스트 토지는 원칙적으로 영구 신탁으로 한다. 경우에 따라 신탁기간을 정해 유한신탁으로 계약할 수도 있다. 자산성격은 임대와 교환, 매각 등의 처분을 할수 없도록 존치 자산화하여야 한다.

현재 개발제한구역의 공영토지매수의 경우, 임대, 교환, 양여, 매각 등의 처분이 가능하도록 되어 있어, 매수제도의 필요성에도 불구하고 시민들의 지지와 신뢰를 얻지 못하고 있다. 따라서 개발제한구역 내셔널트러스트의 경우는 매수토지를 처분할 수 없도록 법적 지위를 마련하여 항구적으로 보전할 필요가 있다. 이때 재산권은 공유재산으로 신탁자에게 주어져야 한다.

<표 3-6> 개발제한구역 토지의 성격

구 분	개발제한구역 토지	내셔널트러스트 토지
토지성격	혼합공공재 (개발유보지, 규제토지)	공공재 (영구보전, 오픈스페이스 활용)
자산성격	매각자산	존치자산
재산권	토지소유자, 국가, 지방자치단체	국민신탁

23) 개발제한구역내 매수토지는 모두 국유재산으로, 국가균형발전특별법 제 33조 1항에 따라 국가균형발전특별회계 지역개발사업계정의 소속재산으로 귀속되는 잡종재산 중 특별회계에 해당됨. 개발제한구역의 매수토지는 건설교통부장관이 관리하도록 되어 있는데, 건설교통부장관은 대통령령이 정하는 바에 따라 임대하거나 교환·양도·매각 등의 처분을 할 수 있도록 되어 있다(동법 제 33조 3항)

내셔널트러스트에 의한 매수토지는 영구보존, 활용이 가능하도록 토지성격을 정하고, 시민이 적극적으로 참여하고 이용할 수 있도록 다양한 프로그램을 만들고 홍보해야 할 것이다. 이를 위해서는 자연환경성은 다소 낮지만 접근성이 높아, 새로이 공원을 조성하거나 이를 통해 생태관광 등의 프로그램과 연계되어 입장 수입원을 확보하고 도시민에겐 쾌적한 오픈스페이스로 활용할 수 있는 대상지 등의 선정이 전제가 되어야 한다.

2. 개발제한구역의 친환경적 관리를 위한 패러다임 전환

1) 기본 원칙

(1) 개발제한구역의 친환경성 확보

우리나라의 개발제한구역은 영국의 그린벨트에 근거를 둔 “도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시주변의 자연환경을 보전하여 도시민의 건전한 생활환경을 확보하기 위하여 개발을 제한”하는 구역이다. 이에 따라 개발을 억제해왔으나 1990년대 중후반이후 개발제한구역은 훼손심화 및 개인 재산권 요구가 높아지면서 과학적인 검증절차를 거쳐 친환경적 보전가치가 높은 지역과 그렇지 못한 지역을 구분하여 일정부분 구역해제 및 조정 절차를 거치게 된다. 이에 따라 개발제한구역에 대한 “구역경계의 불변성 원칙”이 붕괴되었으며, 향후에도 개발제한구역의 훼손심화 및 지정목적에 대한 공감대 확립이 곤란할 시에는 구역경계의 붕괴현상을 가속화될 것으로 예상된다.

향후 개발제한구역의 최우선 보전 및 관리상 원칙은 개발제한구역의 지속가능한 친환경성 확보이다. 즉 환경평가등급 활용을 현행 개발제한구역 경계조정 및 토지매수 시에만 활용하는 소극적인 관리방식에서 벗어나, 현행 하위수준의 환경평가등급을 상위등급으로 전환시키는 기준으로 활용하는 등 적극적인 환경보전 및 관리가 요구된다. 그리고 개발제한구역의 지속가능한 친환경성이 확보되어야 도시주변의 자연환경 보전 및 도시민의 건전한 생활환경 확보에 기여하는

구역설정의 목적 달성이 가능하게 된다.

⑵ 개발제한구역의 친이용성과 개방성 증진

그동안 개발제한구역은 용도제한구역으로서 일단 구역이 지정된 이후에는 매우 제한적인 수준의 행위만 허용되고 나머지는 금지되는 형태로 폐쇄적인 공간으로 인식되어 왔다. 그러나 개발제한구역은 도시주변의 자연환경을 보전하여 도시민의 건전한 생활환경을 확보하는데 정책 목적을 두고 있다. 개발제한구역은 도시민을 위한 허파역할 및 쾌적성을 제공하는 공공용지로서 기능을 수행하여 사회적인 편익을 극대화할 필요가 있다. 영국에서 시작되어 최근 전 세계적인 대안적・실천적인 환경운동 형태인 내셔널트러스트운동의 기조는 환경을 단순히 객관적인 입장에서 보전하기 보다는 시민들이 참여하고 공유하는데 환경보전 가치를 높이 인식하는 경향이 있다. 그리고 개발제한구역에 대한 시민들의 이용성과 접근성 증진은 개발제한구역의 보전 필요성과 친환경적 관리에 대한 사회적인 공감대를 높이는 계기로 활용할 수 있다. 영국의 내셔널트러스트 운동은 시민의 적극적인 접근성 제공 및 이용 제고 측면에서 우리나라 개발제한구역의 친환경적 보전 및 관리에 시사하는 바가 크다.

⑶ 개발제한구역의 민관 협력적 보전・관리방식 운용

그동안 개발제한구역은 일단 지정된 이후에는 기존 주민들의 제한적인 생활 이외에는 대부분의 행위에 대해 허용이 금지된 지역이었다. 그리고 개발행위제한에 있어서도 개발제한구역내 토지의 상당부분이 민간소유이기 때문에 일관되지 않은 규제조치를 시행해왔을 뿐만 아니라, 훼손부담금 등에 의해 공공부문에 대해 개발유보지로서 토지를 제공하여 적법한 훼손을 조장하는 공간으로 관리되어 왔다. 이와같은 구역내 토지소유자에 대한 개발억제 및 불법단속・처벌과 공공부문의 적법한 훼손현상은 개발제한구역에 대한 관 주도의 폐쇄적이고 소극적인 관리방식의 전환을 요구하고 있다. 향후 개발제한구역이 공공이나 민간부문 모두에게 공정하는 한편, 친환경성을 지속하기 위해서는 개발제한구역의 보전

및 관리에 있어서 시민, 전문가 등의 협력적 추진체계 확립이 불가피하다.

그동안 단속이나 처벌위주의 규제적 관리방식은 개발제한구역 관리에 있어서 비효율적일 뿐만 아니라 정책목적의 손상을 불가피하게 초래하여 왔다. 그러나 향후 개발제한구역의 정책목적에 대한 사회적인 공감대 형성을 토대로, 보전 및 관리과정에 있어서 시민(단체), 전문가의 적극적인 참여가 불가피하게 되었다. 개발제한구역의 관리에 있어서 시민(단체) 및 전문가의 참여와 협력은 의견수렴, 토지매수, 관리운영 등 다양한 방식으로 가능하다. 영국의 내셔널트러스트는 역사문화자산 및 자연환경자산의 관리운영 측면에서 시민(단체)의 적극적인 참여와 기부, 관리운영 측면에서 우리나라 개발제한구역의 친환경적 보전 및 관리를 위한 패러다임 전환 모색에 있어서 중요한 시사점을 제공해준다.

2) 개발제한구역의 친환경적 관리를 위한 추진전략

(1) 개발제한구역을 "도시녹지지대(greenbelt)"로서 보전・관리

우리나라의 개발제한구역과 유사한 영국 및 일본의 그린벨트는 개념상의 변화를 거치면서 변화해왔다. 성공적인 제도로 평가받고 있는 영국의 그린벨트는 1930, 40년대인 제도 도입초기에는 런던의 외연적 확산을 억제하기 위하여 매입에 의해 엄격히 개발제한을 추구하였다. 그러나 재정확보, 매입토지의 관리상 문제 등으로 매입을 중단한 이후, 현재는 농지보호 및 여가공간 확보, 도시확산 억제 등의 기능을 수행하고 있다[24].

한편, 일본의 그린벨트는 1930년대 초기에는 도시의 확장방지 기능와 재해대비용 시설용지로, 1940년대에는 도시확장 방지와 재해대비용 시설용지, 농지보호를, 1950년대에는 도시확장 방지, 도시에 공원용지 제공, 대규모 도시기반시설

24) 20세기 전반기 런던을 비롯한 대도시가 성숙단계에 접어들면서 도시의 집중 및 확산이 심각한 사회문제로 제기되고, 시민사회가 균형있게 성장해서 도시주변의 녹지조성을 통한 생활환경의 개선 및 자연생태계의 보전을 바라는 시민의식이 폭넓게 확산되었기 때문에 그린벨트 지정에 대한 국민적 합의를 이끌어낼 수 있었다. 그리고 시민사회의 지지를 기반으로 국가가 합법적 방식으로 다양한 정책자원을 효율적으로 동원해서 녹지 보존과 개발이 조화를 이루도록 관리함으로써 생태보존구역으로 그린벨트가 장기간 보전될 수 있었다(장세훈, 1999: 182면).

용지 제공 역할을 수행하였으나 현재는 폐지[25]되었다(염형민, 1999:64～65면).

영국과 일본의 그린벨트는 생태보전구역으로서 보전·관리하는 측면에서 각각성공과 실패한 제도로 언급되곤 한다. 여기서 영국과 일본 그린벨트 제도의 성공과 실패의 판단은 그린벨트가 생태보전구역으로 유지되었느냐, 개발압력에 밀려 개발유보지로 전락하였느냐에 달려있다.

최근 개발제한구역이 지정목적대로 활용되어 왔는가?에 대한 설문조사 결과, 전체적으로 부정적인 응답이 높게 나타났다. 즉 도시팽창과 인구집중억제 목적의 활용여부에 대해서는 전체 응답자의 47.3%가 '그렇지 않다'고 응답하였으며, 도시주변의 자연환경 보전 목적의 활용여부에 대해서는 42.8%가 '잘 활용되고 있지 않다'고 응답하였다(건설교통부, 2006:58면).

<표 3-7> 영국과 일본의 그린벨트 기능과 개념 변화

구 분	초기	중기	현재
영 국	도시확장 억제, 농지 제공	도시확장 억제, 농지 보호, 휴식공간 제공	도시확장 억제, 농지 보호, 휴식공간 제공
일 본	방공용지 및 농지제공	도시확장 억제, 공원 제공	폐지

자료: 장세훈(1999)

우리나라의 개발제한구역은 그동안 구역경계의 영구불변성 원칙에 의해 엄격히 개발이 제한되어 왔으나, 점차 구역경계의 조정 및 해제 등으로 구역경계의 영구불변성 원칙이 무너지고 있다. 향후 우리나라 개발제한구역이 도시주변의

25) 일본 정부는 녹지 보전을 요구하는 여론에 밀려 몇 가지 미봉책을 시도하다가, 1968년 도시계획법의 전면 개정을 계기로 도시계획차원에서 시외곽 공지를 관리하는 시가화 조정구역제도를 마련했다. 이는 시외곽 녹지대 조성으로 대도시의 확장을 제어하는 것이 불가능하다는 현실론에 입각해서, 전국의 도시지역을 시가화구역과 시가화조정구역으로 구분하는 지구제를 도입하고, 시가화조정구역을 한시적인 개발제한구역으로 활용하려는 방안이다. 그러나 시가화 조정구역은 '개발의 유보지'로서의 성격을 강하게 띠면서, 그린벨트로서의 의미를 사실상 상실했다. 그리고 이때부터 도시계획결정권이 지자체로 위임되어 민간부문의 개발압력이 높아지면서 녹지보전의 원칙은 더 이상 지켜질 수 없게 되었다(장세훈, 1999: 178～179면).

자연환경 보전 및 도시민의 건전한 생활환경 확보 기능을 수행토록 하기 위해서는 개발제한구역을 '도시녹지지대(greenbelt)'로서 정책목적과 개념을 명확히 하는 한편, 그에 부합하는 정책수단을 활용할 필요가 있다. 자칫 구역경계의 영구불변성 원칙이 붕괴될 우려에 대비하여 개발제한구역을 개발유보지가 아니라 도시민을 위한 지속적인 자연환경보전구역으로 명확하게 개념 규정할 필요가 있다.

개발제한구역의 친환경적 관리를 위한 추진전략으로는 첫째, 환경평가등급 기준의 적극적인 활용이다. 그동안 구역경계 조정 및 해제나 토지매수시 판정기준 등에 활용해온 환경평가등급을 개발제한구역의 환경성을 증진시키는 관리기준으로 적극적으로 활용토록 해야 한다. 현행 구역내 훼손 등에 의해 낮은 환경평가등급 대상지역은 환경성 증진 조치를 통해 상위 환경평가등급으로 전환시키는 정책적인 노력들이 추진되도록 할 필요가 있다. 둘째, 개발제한구역내 습지보전 및 공원 등으로의 지정을 통해 버려지는 땅이 아니라 환경적으로 보호받는 땅으로서 자연환경보전구역이 될 수 있도록 적극적인 환경보전시책이 추진되어야 한다. 셋째, 개발제한구역의 친환경적 보전 및 관리를 위해서는 국민적인 공감대 형성이 필요하다. 영국의 그린벨트 제도가 지속적으로 유지될 수 있었던 원인 중의 하나로 드는 것이 사회 전반적으로 친환경적 관리에 대한 인식 필요성 및 공감대의 확산이다.

⑵ 개발제한구역의 공유화 및 적극적 관리방식 도입

최근 우리나라의 개발제한구역내 관리방식은 개발행위허가와 불법건축물 등에 대한 적발·단속, 그리고 훼손부담금에 의한 경제적·간접적인 규제방식을 혼용하여 왔다. 그러나 불법행위 단속 등 사후규제와 처벌방식의 효과성 의문 및 훼손부담금을 통해 공공부문에 의한 적법 훼손 방치 및 개발유보지라는 인식이 높아지고 있다. 이러한 부작용 및 인식 확산은 개발제한구역 자체의 영구성 원칙의 붕괴와 정부정책 신뢰성의 저하를 초래하여 정책 일관성 유지를 어렵게 한다.

향후 개발제한구역을 'greenbelt'로서 친환경적으로 보전·관리하기 위해서는 환경평가등급의 적극적인 관리기준 활용 이외에, 현재 공권력에 근거한 민간토

지의 공익적 활용 패턴의 변화가 불가피하다. 개인의 재산권에 대한 요구를 지속적으로 억제하기에 한계가 있을 뿐만 아니라 바람직하지도 않다. 이에따라 토지매수 등에 의한 공공소유화 및 공익적인 활용방안에 대한 검토가 요구된다. 여기서 정부의 토지매수는 재원[26]이나 사후 관리 측면에서 제약이 예상되므로, 내셔널트러스트 등 실천적인 환경운동단체의 적극적인 참여를 유도하기 위한 방안의 모색이 필요하다. 내셔널트러스트(National Trust) 운동의 원리는 보전가치가 있는 환경 및 문화자산에 대해, 시민들이 회비, 기부, 기증, 모금, 출연 등의 방법으로 자산을 기탁하면, 내셔널트러스트 운동단체에서는 이를 매입・취득・임대 등을 통해 보전을 위한 신탁을 설정하여, 이를 미래 세대까지 영구히 보전・관리하는 방식으로 이루어진다(조명래, 2001).

건설교통부가 실시한 개발제한구역 실태조사 결과(2006년)[27], 토지를 친환경적으로 이용하는 대신 정부가 지원해줄 경우 토지협의매수 참여의향에 대해 응답자의 52.4%가 긍정적으로 응답하였다. 그리고 환경보전을 위해 시민단체가 토지를 매수하는 것에 대해서는 찬성(34.5%)이 반대(28.0%) 보다 약간 높게 나타났다. 이에 따라 개발제한구역의 토지협의매수 주체를 현행 정부에만 한정하지 말고, 미래세대를 위해 영구적으로 친환경적인 관리가 가능한 시민・환경단체 등으로 다양화하는 방안과 관련 제도의 정비가 필요하다.

⑶ 개발제한구역의 접근성 및 도시민의 여가공간 활용

영국 그린벨트 정책의 기본 목적은 토지를 오픈된 상태로 영구히 유지함으로써 도시확산을 방지하는 한편, 그린벨트의 가장 중요한 속성은 개방성(openness)에 있다. 그리고 그린벨트내 토지이용방향을 첫째, 도시민들에게 오픈된 농촌풍

26) 개발제한구역내 환경보전을 위해서는 생태적으로 중요한 토지에 대한 우선매입이 이루어져야 한다. 개발제한구역중 생태자연등급 1등급지 중 사유지 면적이 316.2㎢이며, 생태자연등급 1등급지의 경우 전체 개발제한구역 면적의 7.8%에 해당되며, 해당 토지를 매입할 경우 토지매수비용은 7조 2천억원으로 추정된다(건설교통부, 2006: 383~384면).

27) 본 조사는 2005년 10월20일부터 11월5일까지 시행되었으며, 조사대상은 개발제한구역 존치지역과 해제지역내 20세 이상 거주민 각각 700명(총1,400명), 개발제한구역 인근 거주민 700명, 해당 시・군・구 공무원 및 청원경찰 200명, 교수・연구원 등 전문가 100명 등 총 2,400명이다.

경에 접근할 수 있는 기회제공, 둘째, 도시주변에 옥외스포츠와 레크리에이션 기회제공, 셋째, 매력적인 경관제공 및 이익증진, 넷째, 도시주변의 버려지거나 훼손된 토지개량, 다섯째, 자연보전이익의 보호, 여섯째, 농어업용 및 기타 관련용도로의 토지보유 등에 두고 있다(영국의 PPG, 그린벨트 관리지침).

반면, 우리나라의 개발제한구역은 환경보전이나 도시민의 쾌적한 여가공간 제공 기능이 미약하였던 것으로 지적되고 있다(김경환, 1998:290면). 이는 개발행위 금지구역으로서 최소한의 행위에 대한 허가 위주 구역관리방식의 불가피한 현상이라 할 수 있다. 그러나 개발제한구역은 당초의 정책취지에 부합하여 도시민의 건전한 생활환경 확보를 위한 오픈 스페이스로서 복원・활용토록 보다 적극적인 관리방식이 필요하다. 개발제한구역의 토지활용에 대한 대구시 시민의식 조사결과에 의하면, 개발제한구역을 편의시설 설치를 통한 레크리에이션 공간으로 활용하자는 의견이 높게 나타났다(박지상외, 1999). 즉 개발제한구역은 개발이 제한된 지역이나 친환경적 오픈스페이스로서 시민들의 공원이나 여가공간으로 활용되도록 적극적으로 보전 활용할 필요성을 제안하고 있다.

또한, 훼손부담금에 의한 공공부문의 적법훼손 최소화를 위한 엄격한 관리기준의 정립이 필요하다. 비록 훼손부담금 등 경제적인 규제수단을 활용한다 하더라도, 공공부문에 의한 개발제한구역의 활용 증대는 주민들로 하여금 “개발제한구역이 행정당국의 편의를 위해 예비해둔 땅이냐?”는 불만을 갖게 마련이다. 도시주변의 자연환경 보전지대로서 개발제한구역의 친환경성 및 이용성 제고를 위해서는 공공부문과 민간부문에 대해 형평성있는 관리 기준의 적용이 필요하다.

⑷ 개발제한구역의 민-관 협력적・개방적 관리체계 구축

영국 그린벨트 제도의 성공은 다양한 원인이 작용하였으나, 그린벨트의 친환경적 보전 및 관리에 대한 전 국민적인 공감대와 인식의 확산을 통한 정책 지지기반의 확보를 중요한 요인으로 들소 있다. 국민의 지지를 획득하지 못한 정책이나 제도는 지속성을 확신하기 어렵다. 특히 정부 주도에 의한 정책 집행의 한계로 관련주체등의 협력과 참여에 토대를 둔 거버넌스 방식이 중시되고 있다. 따라

서개발제한구역의 관리 및 추진체계에 있어서 기존 관주도의 폐쇄적이고 일방적인 관리체계에서 벗어나, 중앙-지방정부, 토지소유자, 시민(단체),[28] 전문가 등의 적극적인 참여와 협력을 토대로 한 개방적인 개발제한구역 관리 거버넌스체계를 구축하여 운용하여야 한다. 미국의 친환경적 도시관리방안인 성장관리의 10가지 기본원칙[29] 중에 지역사회와 토지소유자의 협력 강조가 포함된다. 또한, 건설교통부가 실시한 개발제한구역 실태조사 결과(2006)에서도 개발제한구역내 협의매수토지의 체계적이고 과학적인 관리방안으로 중앙 및 지방정부간 역할분담을 통한 제도운영 33.8%, 범국민 참여를 통한 제도 운영 31.6%, 지방정부 중심의 제도운영 17.3%, 중앙정부 중심의 제도운영 16.5%, 기타 0.8%의 순으로 나타났다(한국토지공사, 2006:34～35면).

개발제한구역의 보전 및 관리를 위한 새로운 패러다임 및 추진전략은 시민의 참여와 협력을 매개로 사회적 자산화(social capital)하여 적극적·지속적인 관리 및 활용을 통해 보전하고 관리하는 방안의 필요성을 제시하고 있다. 이러한 측면에서 ①환경의 사회적 자본화, ②시민의 자산기부와 자원봉사를 매개로 하는 운동, ③환경의 소극적 보전으로부터 적극적인 활용을 추구하는 종합적이고 지속적인 운동, ④전국적이면서 지방적인 조직의 네트워크를 통한 운동 등 네 가지 내셔널트러스트(National Trust) 운동의 기본원리는 개발제한구역의 보전 및 관리를 위한 새로운 정책방안 모색에 있어서 가능성을 제시하고 있다(김남훈, 2005:80～83면).

---

28) 내셔널트러스트는 영국에서 비롯된 실천적 환경운동 대안의 일환이다. 내셔널트러스트운동의 원리는 기존의 환경단체 운동 원리와 몇 가지 점에서 차별화된다. 특히, 내셔널트러스트는 시민들의 자발적인 모금과 자산기부를 통해 훼손될 소중한 환경 및 문화자산을 매입하거나 확보하여 시민주도적으로 영구히 보전·관리하는 국민운동으로서, 환경의 소극적인 보전으로부터 적극적인 활용을 추구한다. 즉 내셔널트러스트는 자연 및 문화유산을 박물관에 보존하는 방식으로 지키는 것이 아니라 일상생활에 편입시켜 활용하고 관리하면서 다면적으로 지켜가는 실천운동이다.

29) 성장관리(smart growth)는 미국의 많은 도시주변의 무분별한 스프롤에 의해 잠식되어 가는 것에 대한 우려에서 시작된 도시운동이다. 성장관리의 기본원칙은 용도의 혼합, 적정수준 이상의 밀도 확보, 다양한 형태의 주거공급, 걷고 싶은 도시건설, 장소성이 있는 특성화된 커뮤니티 건설, 공공공지 및 농지, 환경적으로 중요한 지역의 보전(preserve open space, farmland, natural beauty and critical environmental areas), 기존 커뮤니티의 강화, 다양한 교통수단의 공급, 예측가능하며 형평성있고 효율적인 개발, 지역사회와 토지소유자의 협력강조(encourage community and stakeholder collaboration) 등이다(건설교통부, 2006: 22-23면).

개발제한구역의 친환경성 및 이용성 증진을 통해 지속적으로 보전·관리하기 위해서는 개발제한구역의 정책목적이나 관리방식에 대한 민간부문의 참여와 협력을 통한 공감대 형성이 중요하다.

<그림 3-1> 개발제한구역 보전 및 관리의 패러다임 전환

	현행 개발제한구역 관리방식		향후 개발제한구역의 친환경적 관리방식
개발제한구역 지정·변경	구역경계의 편의적 조정 -공공부문에 의한 개발유보지 (국민임대주택, 공공시설 등)	⇨	구역경계의 불변성 원칙 -공공부문에 의한 편의적 조정·이용 최소화
개발제한구역 관리방식	친환경성 증진을 위한 적극적 관리 결여 -환경등급화의 소극적 활용 (구역조정 해제 및 토지매수)	⇨	친환경성 증진을 위한 적극적 관리 -환경등급화의 적극적 활용 (하위 환경등급의 상위등급화 추진, 생태복원 및 습지조성 노력촉구, 주민.시민단체 참여 유도
	단속, 처벌 등 규제위주의 소극적 관리 (공권력에 근거한 민간토지의 공익적 활용)	⇨	토지매수 등 공공소유 및 공익적 활용 (내셔널트러스트 등 매수방식의 다원화 모색)
개발제한구역 이용·활용	도시주민의 친환경적 이용 및 여가공간 인식 미흡	⇨	도시주민의 접근성 향상 및 친환경적 이용 확대 -생태학습지역화, 자연공원조성관리
개발제한구역 관리체계	관(중앙정부, 지자체) 주도의 폐쇄적 관리체계	⇨	주민, 시민단체 등 민간부문 참여에 의한 개방적 거버넌스체계 운영

C · H · A · P · T · E · R · 4

4 개발제한구역의 내셔널트러스트 도입 방안

이 장에서는 개발제한구역을 친환경적으로 보전·관리하기 위한 내셔널트러스트 도입방안을 제시하였다. 내셔널트러스트의 개념과 의의, 구성원리와 구성요소, 국내외 추진동향과 시사점 등을 토대로 우리나라 개발제한구역의 내셔널트러스트 도입과 운영방식을 제안해 보았다. 우선 개발제한구역의 내셔널트러스트 도입의 원칙과 기준을 검토하고, 개발제한구역 내셔널트러스트 도입 모형을 제시하였다. 그리고 개발제한구역의 내셔널트러스트 대상지 선정기준과 이를 사례지역에 적용하였다.

1. 내셔널트러스트 개요

1) 내셔널트러스트의 개념과 의의

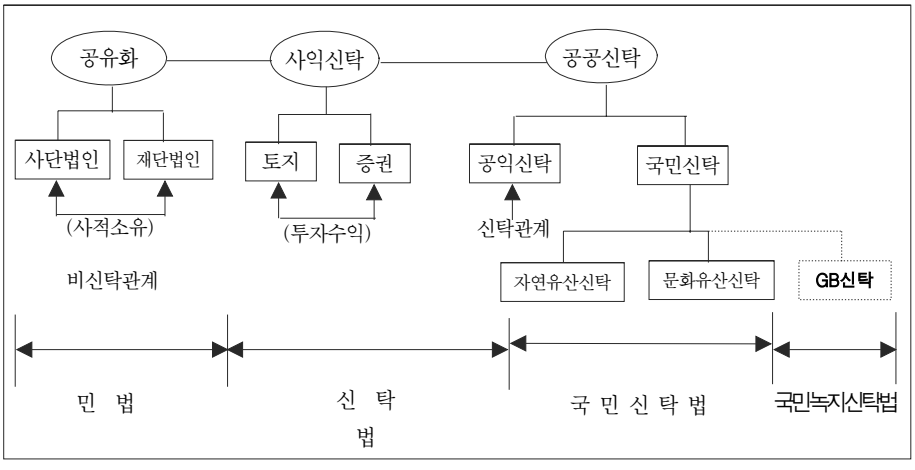
내셔널트러스트(National Trust, 국민신탁)는 국민신탁법인이 국민·기업·단체 등으로부터 기부·증여를 받거나 위탁받은 재산 및 회비 등을 활용하여 보전가치가 있는 문화유산과 자연환경자산을 취득하고 이를 보전·관리하는 운동이다(문화유산과자연환경자산에관한국민신탁법 제2조, 2006).

조명래 등은 내셔널트러스트를 시민들의 자발적인 모금과 자산기부를 통해 훼손될 소중한 환경 및 문화자산을 매입하거나 확보한 뒤, 이를 시민 주도적으로 영구히 보전·관리해 가는 국민운동으로 정의하고, 지금까지 환경보전을 위해 정부정책을 저항하고 비판하는 시민운동과는 달리 시민들이 자발적이고 실질적

인 참여를 통한 '대안적 · 실천적 시민환경운동'으로서의 의미를 강조하고 있다. (조명래, 1999) 전재경은 내셔널트러스트운동의 효과로 지속가능한 발전의 이행, 공동체 정신의 회복, 보전과 개발의 조화 등을 들며, 특히 개발제한구역 관리제도의 차세대 대안으로 내셔널트러스트 제도를 제안하고 있다(전재경, 2004)

개발제한구역의 내셔널트러스트 도입은 기존 국민신탁의 범주와 대상을 확대하는 의의를 갖는다. 기존「문화유산및자연환경국민신탁법」에서는 자연유산신탁, 문화유산신탁을 대상으로 하고 있어, 개발제한구역을 대상으로 내셔널트러스트가 도입되기 위해서는 그린벨트신탁 근거법령이 마련되어야 할 것이다.

<그림 4-1> 국민신탁의 개념과 범주



자료: 전재경, 2004, 공공유산신탁 활성화 법제정비방안 연구보고서, 109면 참조 작성

2) 내셔널트러스트 운동의 원리와 구성 요소

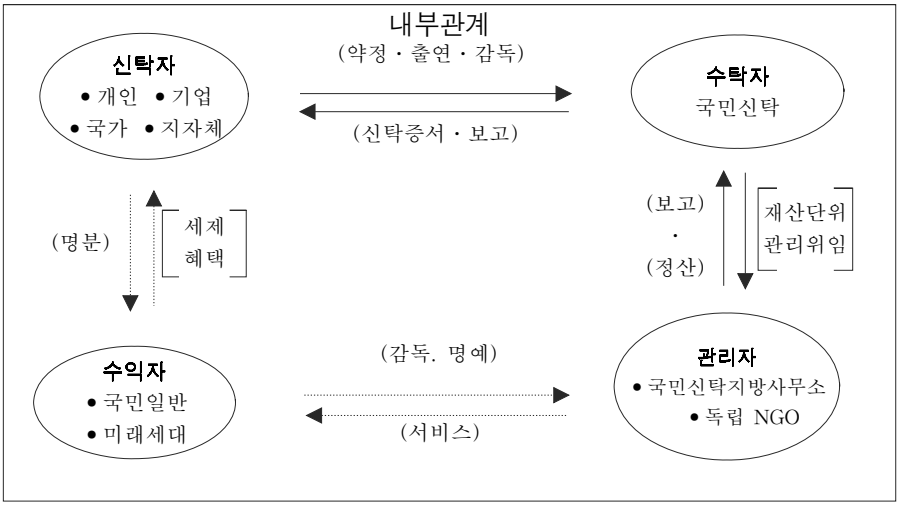
내셔널트러스트(National Trust) 운동의 4대 구성 원리는 다음과 같다.

- 목표: 환경의 사회적 자본화(social capital)로 사람과 재산 결합을 목표로 함
- 방식: 시민의 자산기부와 자원봉사를 매개로 하는 운동
- 활동영역: 환경의 소극적인 보전으로부터 적극적인 활용을 추구하는 종합적이고 지속적인 운동

- 관리: 전국적이며 지방적인 조직의 네트워크를 통한 운동

내셔널트러스트 운동은 <그림 4-2>와 같이 신탁대상과 신탁자, 수탁자, 수익자 등 4대 요소로 구성된다.

<그림 4-2> 국민신탁 내부관계



자료: 전재경, 2004, 공공유산신탁 활성화 법제정비방안 연구보고서, 113면, 환경부.

신탁대상은 보전가치가 있는 동식물과 그 서식지, 생태적으로 민감한 지역 · 토지 및 시설, 자연환경, 명승지, 문화재, 사적지 등을 대상으로 하지만, 이 중에서도 '절박한 훼손의 위험'에 처해 있으면서도 현행 국가 제도나 개인의 노력으로는 지켜질 수 없는 것을 우선적인 대상으로 한다.

신탁자는 투자자로서 개인, 시민단체, 기업, 정부 등 다양하다. 개인, 시민단체, 기업 경우는 회비, 성금, 기부, 유증, 헌납 등의 방식으로, 정부는 재정출연, 재정지원, 국 · 공유 자산의 귀속 및 사용권 임차 등의 방식으로 참여할 수 있다. 신탁회원은 의사결정 참여자 내지 신탁재산 감시자의 지위를 갖는다.

수탁자는 경영자로서 범국민적으로 결성된 '국민신탁'이란 특수법인을 통해 이루어진다. 법인은 사단법인의 구조이고, 회원에 대한 수탁자, 특수법인에 대한 신탁자, 특수법인의 재산관리자 지위를 갖는다. 신탁설정 방법은 소유권 설정을

통한 방법, 사용권 설정을 통한 방법, 그리고 서약 혹은 계약을 통한 방법이 있다. 수익자는 고객으로 국민 일반과 미래 세대가 이에 해당된다.

3) 국내・외 내셔널트러스트의 추진동향과 시사점

내셔널트러스트 운동은 1895년 영국에서 처음으로 시작된 이래 현재, 미국, 호주, 일본 등 30여개 국가에서 시행되고 있다.

영국은 1907년 특별법(National Trust Act) 제정 이후 내셔널트러스트 운동이 활성화되어 국민신탁운동이 가장 활발히 전개되고 있는 국가이다. 회원수 300만명, 연간 예산 6천억 원 규모로 전국 토지의 2.7%, 해안지역의 17%를 보유하고 있다.

영국의 내셔널트러스트는 다른 환경보전운동과는 달리 보존가치가 높은 토지, 경관지, 건축물, 정원 등을 매입하여 미래세대가 영구히 보존할 수 있도록 하는 특징을 갖고 있다. 100년 이상의 역사를 갖고 있는 영국의 내셔널트러스트는 24만 ha의 아름다운 전원지대와 575마일의 해안선, 350여 곳의 역사적으로 중요한 가치를 지니고 있는 건축물이나 정원을 보유하고 있다. 이 보유 자산들은 영구히 보전될 수 있도록 소유권 이전이 법적으로 금지되어 있다.

자산취득은 개인이나 단체로부터 자산을 물려받거나 기증받고, 필요한 경우에는 모금된 재원으로 직접자산을 취득하기도 한다. 재원 조달은 2004/05년도의 전체 수입은 315백만 파운드이며, 이들은 회원회비(28.6%), 기업체(24.9%), 유산의 기증(15.9%), 보조금과 기부금(6.1%), 입장객 수입(3.7%), 투자수익(7.7%), 임대수익(8.2%) 등으로 이루어진다(The National Trust, 2006).

내셔널트러스트 조직은 본부(Head Office)와 지역사무소로 구성되며, 본부에서는 조직운영과 위원회 관리, 국가적 정책결정과 국가적 이슈대처, 법과 행정, 토지관리 등 다양한 서비스를 제공한다. 특히 영국의 내셔널트러스트는 지원, 연구활동, 내셔널트러스트 활동, 교육과 자원봉사 지도・육성 등 5가지 기능을 주로 수행하고 있다. 이 가운데 연구 활동에서는 자연환경이나 역사적 환경의 보전정책을 연구하고 정부나 기업에 이들 자원을 보존해야 하는 당위성을 조언하고, 자

산취득이나 기부・기증의 경우 세금혜택 및 취득자산의 영구보존을 보증하고 토지의 양도불허조치 등의 법제도 개선을 정부 측에 청원하는 업무를 수행하고 있다. 영국의 내셔널트러스트 운동의 특징은 시민의 자발적인 재산의 기부와 헌신적인 자원봉사를 통해 자연・문화자원의 사회적 자본화(social capital)를 이룩한 점이다.

미국은 19세기 후반 연방대법원의 판례이론을 통하여 환경자원의 공공성과 정부의 후견의무를 다룬 공공신탁 이론이 발달되었다. 공공신탁 원리에 대한 대표적인 판례로서는 Illinois Central Railroad Co. *vs*. Illinois, 148 U.S. 387(1893)을 들 수 있다. 미국의 대표적인 내셔널트러스트는 1949년 의회의 공식승인을 얻은 비영리 사설단체 역사보존을 위한 내셔널트러스트(The National Trust for Historic Preservation) 등이 있다. 미국의 내셔널트러스트는 The National Trust Preservation Act(1966), International Revenue Code 501(c)(3), the Beautiful Act(1990) 등을 토대로 다양하게 구성・운영되고 있다. 대표적인 내셔널트러스트는 'The National Trust for Historic Preservation', "Georgia Trust for Historic Preservation', "Scottish Heritage USA Inc.', 'National Tree Trust', 'Trust for Open Land', 'The Land Trust Alliance', 'American Farmland Trust' 등이 있다. 있다. 1997년 말까지 미국 전체적으로 1,400개 이상의 토지신탁이 존재하고, 20개여 곳의 역사유적을 보유하고 있다. 나무신탁, 농경지신탁 등 있다. 자산취득은 역사보존기금, 대륙붕 석유개발기금, 회비 등으로 이루어지고, 정부로부터 재정보조금이 풍부하다. 비영리 사설단체에 의해 기금조성, 조사 및 보존활동, 교육 및 계몽활동, 헤리티지 관광 장려 등이 이루어지고, 재산양도도 허용된다. 미국의 내셔널 트러스트 운동의 성공요인은 풍부한 재원조달, 효과적인 지원활동, 세금혜택, 다양한 법제도, 헤리티지 관광 장려 등을 들소 있다.

일본은 내셔널트러스트운동의 법적 지위보장을 위한 법령은 없으나, 개별법을 통해 보전지역의 설정과 매입, 신탁재산의 세제혜택(소득공제, 손비처리, 상속세 비과세 등)등을 부여하고 있다. 40여개의 내셔널트러스트 운동단체가 지역적으로 분산・활동 중이다. 일본의 내셔널트러스트는 1964년 고도 가마쿠라(鎌倉)가 택지조성으로 경관이 훼손될 것을 우려한 (사)가마쿠라풍치보존회의 토지매입

활동으로 시작되었다. 이를 계기로 1966년 일본정부는 '고도보존법'을 제정하고, 가마쿠라풍치보존회가 선정한 후보지 일부를 '특별보호구역'으로 지정하여 국비로 매입한바 있다. 또한 홋카이도(北海道) 시야리군(斜里郡) 시레도코(知床) 국립공원내 대규모 리조트 개발을 막기 위해 1977년부터 '시레도코100㎡ 운동'을 전개하였고, 1978년 '斜里町자연경관보전림설치조례', '시레도코국립공원내토지보전기금조례' 등을 제정하여 자연경관보전림 시설을 영구히 보전해 오고 있다. 1984년 내셔널트러스트에 대한 감면혜택 기반을 마련하여 트러스트운동이 활성화되었다.

우리나라의 내셔널트러스트 운동은 영국, 미국, 일본 등 선진국에 비해 25년~100년 늦게 시작되고 있다. 국내에서는 전개되고 있는 내셔널트러스트 운동은 자연자산, 문화자산에 대한 활동 외에 개발제한구역, 혹은 도시자연공원의 보전 등 다양하고 고유한 운영특성을 보인다. 우리나라의 국민신탁운동은 2006년 3월 「문화유산과 자연환경자산에 관한 국민신탁법」, 일명 '국민신탁법'이 제정됨으로써 기반을 마련하였다(부록1 참조).

국민신탁법 제정으로 국민신탁 법인의 설립, 문화유산 및 자연환경자산의 매입, 조세감면, 재정지원, 보전협약, 재산현황의 공개, 기본계획 수립 등의 토대를 마련하고 있다. 자산취득은 기부와 증여, 위탁, 회비, 이용료와 입장료 등으로 이루어지고, 정부로부터 보전재산의 보전·관리에 직접 소요되는 경비의 일부를 보조받을 수 있다. 국민신탁법인에 의해 기금조성, 조사 및 보존활동, 교육 및 계몽활동 등이 이루어지고, 재산양도도 원칙적으로 불허하지만 일반재산의 경우 일부 허용된다.

법 제정 이전에는 지방조례나 사업자와의 협의방식을 통해 내셔널트러스트를 미약하게나마 도입해 오고 있다. 내셔널트러스트 운동은 주로 시민단체와 지방자치단체가 주도하는 형태를 보이고 있다. 현재까지 내셔널트러스트를 통해 보유한 대표적인 토지·재산으로는 강화 매화마름 군락지, 최순우 옛집(古宅), 동강 제장마을, 무등산 일부, 우면산 일부, 대지산 일부 등으로 신탁 분류가 자연자산, 문화유산자산, 도시자연공원, 개발제한구역 등 다양하다. 현재 한국내셔널트러스트 등 20개 단체가 활동 중이다.

<표 4-1> 주요 국가별 내셔널트러스트 운동 입법체계 및 특징

구분	영국	미국	일본	한국
입법 체계	특별법주의 The National Trust Act(1907, 1937, 1939)	특별법주의 The National Historic Preservation Act(1966)	일반법 주의 고베제언(1976)	특별법 주의 문화유산 및 자연환경자산에 관한 국민신탁법
유형	국민신탁	공공신탁	지역조례	국민신탁
창립 년도	1896년	1949년	1968년	1994년 이후
조직 성격	자선단체, 사업체 운영	비영리 사설단체	재단/사단법인 형태	비영리단체
설립 목적	보존가치가 높은 토지, 경관지, 건축물을 매입하여 미래세대가 영구히 보존토록 함	자연경관지 및 역사문화유산을 보존하고, 뛰어난 환경을 보존	아름다운 자연과 중요한 문화재를 시민의 자발적인 참여로 보호.관리	문화유산 및 자연환경 보호
주요 기능	지원업무, 조사연구보전사업, 국내외 네트워크, 환경교육,보급개발, 자원봉사등	기금조성, 조사 및 보존활동, 교육 및 계몽활동, 헤리티지 관광 장려	지원업무, 조사.연구.보전사업, 국내외 네트워크, 환경교육.보급개발, 자원봉사.지도,육성	보전.관리활동, 지원업무, 교육
대상 자산	보전토지, 역사문화유산, 보존해안선, 건물	역사유적 자연, 토지, 나무	토지, 건물, 철도, 차량	문화유산, 자연환경자산 등
주요 사례	2,480㎢ 토지 960㎞ 해안선 200채 건축물(성, 저택)	20개 역사유적 public land	카마쿠라 고도 시레도코국립공원 사이다마 녹지등 42곳	강화매화마름군락지, 동강제장마을 무등산, 대지산, 우면산
재원	회원회비, 유산기부금, 직접투자, 임대수익사업	역사보존기금, 대륙붕 석유개발기금, 회비	회원, 기부금	회원금, 후원금, 증여와 유산, 정부보조금
정부 보조	없음	풍부한 재정보조금	없음	보전재산의 보전관리 직접소요 경비 일부보조
재산 양도	불허	허용	규정 없음	원칙적 불허
성공 요인	사회적 자본화, 자발적 기부재산과 자원봉사, 법 제정, 포괄적 활동영역 구축, 조직의 네트워크화	풍부한 재원조달, 효과적인 지원활동, 세금혜택, 다양한 법제도, 헤리티지 관광 장려	헌신적인 자원봉사, 시민들과 언론의 효과적 지원	법제기반 마련

자료: 조홍식(1996), 윤상준(2000), 오주환(2005), 김남훈(2005) 등 참조하여 작성

국내·외 내셔널트러스트 동향을 통해 도출된 시사점은 다음과 같다.

영국의 내셔널트러스트가 성공할 수 있었던 요인은 무엇보다 토지 소유에 의한 환경보전이라고 하는 새로운 운동론을 처음으로 제기한 것을 들 수 있다. 또한 당초부터 특정한 지역을 대상으로 하는 환경보전단체가 아닌 전국적인 조직으로서 '모든 국민의 이익을 위해(Forever for everyone)'라고 하는 활동의 이념을 내걸은 점을 들소 있다. 이와 함께 양도 불능의 특권 획득이나 고정자산세, 상속세 등의 감면조치, 부동산만이 아니고 건조물내의 컬렉션 등 동산에 대한 보호대상의 확대와 이에 수반하는 법제·세제의 개혁 등을 병행해서 추진한 점이다. 이와함께 젊은 층의 기대를 높여 참가형의 각종 환경교육 프로그램을 시험적으로 실행하는 등 새로운 시도로 의욕적이며 새로운 회원 층의 개척과 보전이념의 전진에 성공한 점 등을 들소 있다. 또한 영국의 내셔널트러스트는 보전대상을 일관해서 토지, 건물 및 이에 부수된 부동산에 한정한 활동을 계속하되, 내셔널트러스트의 유형을 자연자산, 문화자산 외에 쾌적성 증진을 위한 오픈스페이스 등으로 다양하게 확대하고 공유토지에 속한 모든 자산, 예를 들면 생활양식, 컬렉션 등 일체의 것으로 평가해서 일반국민의 접근과 이용, 관심을 용이하게 한 점 등을 들 수 있다.

<표 4-2> 영국의 내셔널트러스트 CARTs 유형

구 분	주요역할 및 목적	주요 조직
Primary Conservation CARTs	자연보호 및 보전 목적 자연보전지로 보유·관리 (nature reserve)	Wildlife Trusts, Elmley Conservation Trust(켄트지역 습지), Otter Trusts
Primary Amenity & Recreation CARTs	여가 및 쾌적한 공간제공 목적 오픈스페이스 이용·관리	Groundwork Trusts, Shetland Amenity Trusts, Sheley Park Trust
Primary Heritage CARTs	유적지 보전 목적 토지와 경관 보유·관리	National Trust, Landmark Trust, Painhill Park Trust
Secondary CARTs	비상업적 토지보유·관리	Education Trusts

주: CART(Conservation, Amenity and Recreation Trust)는 영국 자연신탁의 정식명칭
자료: Janet C. Dwyer etc., 1996, *Countryside in Trust: Land Management by conservation, Recreation, and Amenity Organisations*, John Wiley & Son, p.59

<표 4-3> 영국 내셔널트러스트 성공요인

1. 토지소유에 의한 환경보전이라고 하는 새로운 운동론을 처음으로 제기한 것. 특히 공유지보전협회의 운동론을 발전적으로 극복한 점
2. 당초부터 특정한 지역을 대상으로 하는 환경보전단체가 아닌 전국적인 조직으로서 '모든 국민의 이익을 위해(Forever for everyone)'라고 하는 활동의 이념을 내걸은 점
3. 양도불능(inalienable)의 특권획득, 고정자산세, 상속세 등의 감면조치, 부동산뿐 아니라 건조물내 컬렉션 등 동산에 대한 보호대상의 확대와 이에 수반하는 법제·세제개혁 등 모든 면에서 내셔널트러스트운동방침이 국가시책에 앞서 있는 것
4. 설립당초부터 오늘에 이르기까지 일관해서 바룬티어에 의한 지원부분을 잃지 않고 행정부로부터의 재정원조를 일정한 테두리 안에서 억제하는 등 재야의 시민조직으로서의 색체를 상실하지 않았다는 것. 내셔널트러스트는 행정부로 부터의 보조금도 특별한 테두리에서가 아닌 다른 민간단체와 같은 테두리에서 받고 있으며 정부의 특수 법인화하는 것을 극도로 경계한 점
5. 다른 환경보전단체와의 우호관계를 유지하면서 캠페인활동과 자산보유 및 유지 관리라고 하는 활동방향을 차츰 분리해 트러스트는 자산보유단체로서의 특화에 전념한 점
6. 보전대상을 일관해서 토지, 건물 및 이에 부수된 동산에 한정한 활동을 계속한 일
7. 조직의 확대와 더불어 자산의 수용기준을 차츰 엄격히 하여 트러스트 자산의 질적 향상에 성공했다는 점
8. 지역차원의 건의를 계속해서 내었고, 각 지역의 환경보전에 대한 관심을 계속해서 자극시켜 나간 점
9. 대지주 저택(country house)에 착안해 그 보존캠페인을 통해 유지기금으로서 광대한 토지를 획득했고 대토지 소유자로 성장한 점. 특히 컨트리하우스와 그 내부의 생활양식, 컬렉션 등을 일체의 것으로서 평가해 그 보전을 호소한 것은 그 당시로서 새로운 사고방식이었음
10. '넨튜계획'의 전략이 대성공을 거두었다는 것. 이를 통해 내셔널트러스트 회원의 대상이 당초 중상류 계층에 의한 자선의 단체적인 것으로부터 대중화시대의 단체로 무리없이 이행할 수 있었던 점
11. 거대 조직화된 '내셔널트러스트'와 지역주민을 연계하는 중간조직이 자연발생적으로 생겨났다는 점
12. 젊은 층의 기대를 높여 참가형의 각종 환경교육 프로그램을 시험적으로 실행하는 등 새로운 시도에 의욕적이며 새로운 회원 층의 개척과 보전 이념의 전진에 성공한 점

자료: 임성수, 1991, 넵튜계획에 의한 비약과 새로운 운동론의 모색, 국토정보 1991년 9월, 국토개발연구원, 33~34면 재정리.

한국에서의 내셔널트러스트 운동은 무분별한 개발에 반대하는 환경운동의 실천적 대안으로 시작하고 있다. 그러나 이러한 실천적인 내셔널트러스트 운동은 짧은 역사와 경험에도 불구하고, 그 필요성을 인정받아 단기간에 「문화유산과 자연환경자산에 관한 국민신탁법」을 제정하여 체계적인 내셔널트러스트 운동 기반을 마련하고 있어 세계적인 주목을 받고 있다.「문화유산과 자연환경자산에 관한 국민신탁법」이전에 이루어진 대표적인 내셔널트러스트 운동은 무등산 공유화운동, 대지산 한평사기 운동, 우면산 내셔널트러스트 등이 있다.

무등산 공유화운동은 우리나라 최초의 내셔널트러스트 운동으로 평가되고 있다.[30] 개발제한구역 지정 해제로 인한 개발압력을 이유로 시민단체와 지방자치단체, 시의회가 협력하여 '무등산권 보존과 이용에 관한 종합계획'을 수립하면서 본격적으로 추진되었다. 무등산 보호관리기금 설치 및 운영조례(1998.4)를 토대로 무등산도립공원 일대 426평을 매입한 바 있다. 그러나 개발사업 인·허가에 속수무책인 한계를 드러내고 있다.

대지산 한평사기 운동은 개발제한구역내 택지개발예정지구 지정에 따른 주민수용불가입장을 이유로 시작되었다. 택지개발예정지구내 지역주민들이 최소한의 생활환경보장을 위해 대지산 난개발에 반발하여 토지소유자들이 개발제한구역 재지정을 요구하는 독특한 특징을 보이며, 대지산 한평사기 운동을 벌인바 있다. 사업자인 한국토지공사와의 협약(제한 약관)을 통해 시민단체인 환경정의가 수탁자가 되어 100평을 매입하였다. 그러나 택지개발예정지로 환매가 가능하고 신탁대상지 역시 개발이 가능한 한계가 있다.

우면산 내셔널트러스트는 '재단법인 우면산내셔널트러스트설립및운영에관한 조례'를 근거로 도시자연공원지역을 대상으로 이루어졌다. 한 기업체의 저유저장소 개발계획에 대한 우면산 훼손을 우려하여 지방자치단체와 지역주민, 기업체 등을 중심으로 내셔널트러스트가 추진되었다. 주민, 행정기관, 기업 등 18,184명

30) 무등산공유화운동은 시민들의 모금이나 기부, 증여를 통해 보존가치가 있는 무등산의 자연자원 및 문화자원을 확보한 후 시민 주도하에 영원히 보전하고 관리하기 위하여 1992년부터 시작된 운동이다. 무등산시민공유화재단은 2000년 6월 광주시민들의 자생적 운동으로 난개발에 대한 대안운동으로 설립되었다(무등산보호단체협의회, 2005).

이 참여하고 있고, 예술인과 사회저명인사 등의 적극적인 참여와 기부 등을 통해 도시자연공원 25,391㎡(7,694평)을 매입하여 우면산 보전과 활용에 결정적인 효과를 보고 있다. 특히 우면산 내셔널트러스트는 토지소유자 GS칼텍스 후원금 기부가 이루어져 기업체와의 협력모델로 주목을 받았다.

<표 4-4> 국내 내셔널트러스트 주요 사례별 특징

구 분	무등산 (무등산 공유화운동)	대지산 (대지산 한평사기 운동)	우면산 (우면산 내셔널트러스트)
기금 규모	기금:2억 2670만원, 토지: 118,767평	100평, 250명	45억7백만원, 7,694평
시기	1992~	2000. 7	2003.12 ~2006.3
근거 법률	무등산보호관리기금 설치 및 운영 조례 ('98.4)	토지공사와의 협약 (제한 약관)	'재단법인 우면산내셔널트러스트설립및운영에관한조례'(산림청)
동 기	개발제한구역 지정해제로 인한 개발압력	택지개발예정지구 지정에 따른 주민 수용불가 입장	저유저장소 개발계획에 대한 우면산 훼손 우려
의의 및 특징	우리나라 최초 NT운동; 시민단체, 시의회, 행정기관(광주북구청) 협력; 무등산권 보존과 이용에 관한 종합계획	주민들의 최소한의 생활환경 보장을 위해 택지지구내 난개발에 반발하여 토지소유자들이 개발제한구역지정청원	주민,행정기관(서초구청), 기업 협력 토지소유자 GS칼텍스 후원금 기부
신탁자	시민단체, 시의회, 행정기관	주민, 시민단체	주민, 행정기관, 기업 등 1만8,184명
수탁자	무등산 공유화재단	환경정의 시민연대	우면산 내셔널트러스트
대상지 특징	국유지 21%, 사유지 79% 무등산 도립공원	해발 300m의 사유림 야산 녹지자연도 7~8등급(50%) 생태적으로 보전가치가 높은 지역은 아니나 인근지역주민의 생활공간 녹지	도시자연공원 25,391㎡(7,694평) 980평 사유지 (GS칼텍스)
문제점	개발사업 인허가에 속수무책	-택지개발예정지구 지정되면 토지수용법에 의해 강제 수용 토지소유자 의견 반영 불가능 -택지개발예정지 환매가 -신탁대상지 개발가능	-

자료: 김병완, 1999, 무등산 내셔널트러스트를 위한 시민운동의 전략과 과제; 서왕진, 2000, 시민환경운동의 새로운 대안, 내셔널트러스트 운동; 조명래, 2002, 국내 내셔널트러스트 현황과 과제; 서초구청, 2006, 우면산 내셔널트러스트운동 개요 재정리; 무등산보호단체협의회, 2005, 광주.전남 환경교육지도자워크숍 자료.

<그림 4-3> 대지산 내셔널트러스트 전경(택지개발예정지구)

주: 남아있는 대지산 정상부 100평이 대상지임

<그림 4-4> 우면산 내셔널트러스트 전경(도시자연공원)

2. 개발제한구역의 내셔널트러스트 도입 및 운영방식

1) 개발제한구역 내셔널트러스트 성립의 기본 원칙과 조건

개발제한구역에 대한 내셔널트러스트를 도입하기 위해서는 기본적으로 다음의 6가지 원칙이 성립되어야 한다.[31]

⑴ 주민의 자발성이 존중되어야 한다.

개발제한구역의 친환경보전과 관리의 필요성을 통감하고 기금을 요청하는 것도 우선 주민에게 있고, 자선과 기증 등을 통해 참여하는 것도 주민에게 있다. 주민의 의지로 시작한 운동이라고 하는 원칙을 망각하여 지자체 및 국가가 소위 행정적 목적과 의도를 갖고 절차적으로 일방적으로 설립하고 조직을 구성하는 것은 그 외견상으로나 제도적으로나 내셔널트러스트 운동의 지속성을 보장받기 어렵기 때문이다. 따라서 행정 측에서는 주민의 자주성과 자발성을 배운다고 하는 겸허한 자세가 무엇보다 중요하다. 자선 등의 국제적 사회적 분위기를 타고, 내셔널트러스트화가 활성화되면서 자연스럽게 민관협력체계로 발전하는 것에 대해서는 지역별・사안별로 유연성을 갖고 가능하게 하는 체계도 마련할 필요가 있다.

⑵ 공익성을 확보해야 한다.

National 혹은 Public 이라고 하는 단어에서 분명히 하고 있듯이, 개발제한구역 내셔널트러스트는 국민 전체를 위한 즉 공익의 실현을 목적으로 행하는 것이어야 한다. 미래세대를 위한 배려, 환경가치와 문화가치의 존중, 지속가능한 발전, 기부문화 등이 실현될 수 있도록 내셔널트러스트의 공익적 목적과 기능을 분명히 하는 것이 필요하다.

⑶ 공개의 원칙이다.

31) 국내외 내셔널트러스트 역사와 법제, 현상 등을 종합적으로 분석한 결론임

영국의 내셔널트러스트 운동에서는 자산의 매각, 보존과 병행해서 공개에 커다란 힘을 쏟고 있다. 신탁재산 관리의 안정성과 투명성 확보는 내셔널트러스트의 핵심요소이다.

⑷ 기부자 보호를 위해 만전의 대책을 취해야 한다.

모금의 용처 등의 경리 공개, 발언과 의결에의 권리의 평등, 참가자의 권리 보호 원칙은 엄수되어야 한다.

⑸ 내셔널트러스트 운동은 단순히 토지매입으로 끝나는 것이 아니라 매입뒤 활용과 유지관리 등 지속가능성이 중요하다.

일반적으로 토지의 취득 등의 직접적인 목적을 위해 자금조달을 정면으로 내건 경우가 많으나 실은 매입 뒤에 그 자산의 유지관리, 모금을 위한 활동비, 사무경비 등을 고려해야 한다. 영국은 신탁물을 대중들에게 개방하고 숙박, 관광, 시설대여 등 신탁가치를 극대화하도록 활용함으로써 신탁자산을 증가시키고 시민들의 참여를 증대시키는 선순환 구조를 확보하고 있다.

⑹ 주민운동과 행정(중앙정부, 지자체) 활동의 협력체계 확립이 필요하다.

이제까지 주민운동 가운데는 행정에 대한 불신감과 대립감이 존재한 것이 사실이다. 개발제한구역의 내셔널트러스트 운동은 시민주도형과 민관협력형(중앙, 지방정부 등) 등 크게 두가지 형태로 검토해 볼 수 있다. 누구든지 그가 소유・점유하는 재산을 국민신탁에 증여하거나 기탁할 수 있고, 국가와 지방자치단체 역시 그 소유・관리하는 재산을 국민신탁에 증여하거나 기탁할 수 있다. 특히 행정에 의해 공적인가를 취득한 조직은 기부하는 측에 안심감을 준수 있다. 또한 매각한 토지 및 건물 등을 환경적으로 유지, 관리, 공개하기 위해서는 행정과의 민관협력체계를 장려할 필요가 있다.

시민주도형의 경우도 국민신탁운동을 진행하면서 정부와 협력관계를 갖는 경우가 많다. 도중에 국민의 참여와 열의가 높아지면, 행정이 이에 주목하여

지방정부 및 중앙정부가 매각비의 일부를 지출할 수도 있기 때문이다. 주민운동이 행정을 작동하도록 하는 형태이다. 개발제한구역에 대한 내셔널트러스트의 사례는 아니지만 도시자연공원인 우면산 지역을 대상으로 하는 우면산 내셔널트러스트는 '재단법인 우면산내셔널트러스트설립및운영에관한조례'에 의해 기부자의 선의를 보호하도록 자치체가 협력하도록 함으로써 이 운동에 대한 사회적 신뢰도도 높아지고 모금운동의 참여도를 높인 결과가 되었다.

2) 개발제한구역 내셔널트러스트 도입 모형

(1) 도입 의의

개발제한구역을 대상으로 하는 내셔널트러스트의 도입은 그동안 개발제한구역 관리에 있어서 관주도의 소극적 규제중심의 관리방식에서 민관협력의 적극적인 보전과 관리체계로, 폐쇄된 공간에서 개발된 오픈스페이스로의 국민적, 역사적 대전환을 가져올 수 있는 실천적이고 미래지향적인 대안이라는 데 의의를 찾을 수 있다.

<표 4-5> 개발제한구역 관리전환 패러다임과 내셔널트러스트 원칙의 연관성

개발제한구역 관리전환 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	- 영구자산, 사회적 자본화 - 양도불능
- 도시민의 접근성 향상과 친환경적 이용 확대 ・생태학습장, 자연공원조성관리	- 참여성과 개방성 - 학습과 자원봉사
- 시민, 시민단체 등의 참여에 의한 협력적 거버넌스 체계 운영 ・민관협의체 구축	- 주민의 자발성 - 수평적 참여, 공개성

기존 정부가 주도해왔던 개발제한구역의 보전 및 관리는 개발제한구역의 초기 지정목적, 즉 군사보호 목적, 도시의 외연적 확산 이라고 하는 이념적 가치만 강조하고 구역주민의 재산권 보장과 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 개발제한구역 관리를 전환할 필요가 있고, 내셔널트러스트 방식의 도입은 그 원리와 원칙에서 일맥상통한다.

이러한 관점에서 한국사회에서 개발제한구역에 대한 내셔널트러스트 운동의 전개는 '보전과 활용'이라고 하는 지속가능한 발전의 가치를 실천하는 방법으로 지난 35년간 유지해오고 있는 개발제한구역의 역사·문화·사회적 자원과 자연·생태적 자원을 보전하고 나아가 국민의 여가와 교육적인 공간을 창출하는 사례가 될 것이다. 또한 개발제한구역의 보전과 관리에 있어서 새로운 협력적 거버넌스 모형의 필요성과 효과성을 가시화하는데 커다란 의미와 효과를 보여줄 수 있을 것이다.

⑵ 목 적

개발제한구역의 내셔널트러스트 목적과 대상은 다음과 같이 설정할 수 있다. 개발제한구역내셔널트러스트의 원칙적인 목적은 개발제한구역의 토지공유화를 통해 일반국민에게 공개함으로써 그 자원을 보전하고 환경친화적으로 이용함으로써 현 세대와 미래 세대가 함께 공유화 할 수 있는 오픈스페이스 확보에 있다고 할 수 있다. 또한 내셔널트러스트 운동에 따른 여러 자선 및 기부, 봉사활동 등을 촉진하고 육성하는 것도 주요한 목적 중에 하나이다.

개발제한구역의 내셔널트러스트 목적에 맞는 대상지역은 현재 건설교통부와 지방자치단체 등 공공부문에서 법과 제도상으로 지정·관리하고 있으나 좀 더 적극적인 보전을 통해 개발제한구역 지정목적에 알맞은 새로운 개발제한구역 관리모형을 창출할 수 있는 구역, 공공부분의 관리 소홀과 방치 등으로 훼손될 우려가 높은 구역, 그리고 도시의 쾌적한 환경보전과 활용측면에서 보전가치가 높

고 잠재성이 큰 구역 등을 대상으로 검토할 수 있다.

⑶ 설립주체 유형과 수행기능

개발제한구역 내셔널트러스트(가칭 GBT: Green Belt Trust)는 정부로부터 독립적이며, 비영리재단법인으로 독립성을 갖고 있는 입법화된 법인의 형태이어야 한다. 자산의 취득, 기증, 기부 등 신탁과 관련되는 재산권을 법적으로 행사할 수 있고, 국가나 어떤 단체의 정책변화에 영향을 받지 않기 위해서이다. 개발제한구역 내셔널트러스트(가칭) 특수법인은 공공의 목적을 위해 취득한 신탁재산을 유지, 관리할 의무와 권리를 갖는다.[32]

개발제한구역 내셔널트러스트는 시민주도형과 민관협력형(중앙정부, 지방정부)으로 구분할 수 있다. 시민주도형은 주민과 시민단체가 중심이 되어 개발제한구역 내셔널트러스트 자산을 확보하고 유지 관리하는 형태이다. 기존의 무등산 공유화재단 등이 이에 해당된다. 민관협력형은 자산 확보와 유지관리에 있어서 다양한 형태가 나타날 수 있다. 중앙정부와 시민단체가 결합한 형태, 지방정부와 시민단체가 결합한 형태 또는 중앙정부, 지방정부, 시민단체가 결합한 형태도 가능하다. 토지매입은 공영토지매입을 통해 관에서 하고, 운영관리권을 민간단체에 맡기는 방식도 검토해 볼 수 있다.

<표 4-6> 개발제한구역 내셔널트러스트 형태

구 분	시민주도형	민관협력형
참여주체	주민, 시민단체, 기업체	관: 중앙정부, 지방정부 민: 주민, 시민단체, 기업체
참여방식	회비, 기부, 기증, 유지관리, 자원봉사 등	관: 공영매수, 재원지원 민: 회비, 기부, 기증, 유지관리, 자원봉사 등
소유권	특수법인	특수법인
운영권	민간부문	국가, 지자체, 민간부문
재산양도	보전재산 불허, 일반재산 허용	

32) 공공의 휴양과 이용을 위한 개발, 입장료 부과, 도로・울타리 등 시설개량・변경・설치 가능

개발제한구역 내셔널트러스트는 전국이 단일화된 국가적 수준의 조직체로 구성되는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 지역적으로 출발한 형태는 대상지에 따른 조직의 구성으로 자발적인 참여가 이루어질 수 있지만 대상에 대한 단체의 난립으로 의견조율 등에 어려움이 있을 것으로 판단된다. 조직의 구성과 운영은 대상지별로 실시하되, 대상지의 공개 및 관리는 단일화된 조직에서 통합하는 형태도 검토할 수 있다. 또한 내셔널트러스트 운동의 전개와 확산, 정착 등의 단계를 고려하여 단계적으로 구성하는 방안도 검토할 수 있다.

조직구성은 설립초기 조직과 관리운영 조직으로 나눌 수 있다. 초기 조직은 중앙의 사무소로 시작하여 자산의 증가에 따라 시·도별 내지 광역권별로 사무소 등을 운영할 수 있다.

조직은 재단설립의 근간이 되는 회원조직(재단설립의 구조체)과 재단이사회(주요 의사결정), 행정·연구조직(조직의 운영), 자문위원회(정책 및 기술자문) 등 크게 4부분으로 구성된 수평적인 체계로 한다.

<표 4-7> 개발제한구역 내셔널트러스트 기능과 운영

구 분		주요 내용
추진주체		개발제한구역 내셔널트러스트(GBT:Green Belt 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, 입장료 수입, 투자수입
	정부보조	개발제한구역 훼손부담금의 일정금 혹은 일정비율
재산양도		보전재산 불허

(4) 회원과 재원확보방법

개발제한구역의 내셔널트러스트의 핵심은 관리가 소홀하거나 방치된 개발제한구역을 '시민의 힘'에 의해 공유화하여 영구적으로 보전하면서 친환경적으로 활용하여 그 자산들의 혜택을 일반 시민은 물론 미래 세대가 누릴 수 있도록 하는데 있다. 따라서 개발제한구역의 내셔널트러스트화의 성공여부는 시민의 관심과 참여에 달려있고, 회원의 지속적인 확보와 봉사활동 등에 달려있다.

개발제한구역 내셔널트러스트를 위한 회원과 재원을 확보하기 위해서는 우선, 사업의 취지에 공감하고 자발적, 적극적으로 참여하는 회원을 확보하는 일이다. 이를 위해 정부에 의한 개발제한구역의 관리상의 문제점과 한계 등을 공론화하여 국가와 시민의 협력과 참여의 필요성을 강조하고, 개발제한구역 내셔널트러스트의 비전과 효과 등을 일정 이벤트와 대회 등을 통해 홍보·교육함으로써 개발제한구역내 주민 및 일반국민의 자발적인 참여와 기부, 회원가입과 봉사활동 등에 대한 사회적 참여분위기를 조성하는 방안이 모색되어야 할 것이다.

개발제한구역 내셔널트러스트를 위해서는 토지매입과 운영을 위한 일정한 재원이 기본적으로 확보되어야 한다. 특히 개발제한구역의 친환경적 보전과 관리를 위해서는 일정규모의 집합적인 토지매입이 요구되어, 일정규모 이상의 재원이 요구될 수 있다. 개발제한구역 내셔널트러스트를 위한 재원은 정부의 초기 지원금, 국민의 기부와 기증, 협의매수 토지의 신탁, 토지소유자의 자발적 기증, 회원 회비, 기업후원, 자산의 보수 및 재매각, 시설입장료, 강의, 관광사업, 그 밖의 수익활동과 특별 모금활동 등이 있다. 초기에는 회원과 설립기금을 마련하는 것이 바람직하고, 개발제한구역 내셔널트러스트 운동이 전개되어 어느 정도 자산이 확충되면 기본적으로 모금, 기부, 헌납, 증여를 재원으로 할 수 있다. 입장수입과 교육수입 등 투자수입은 자산의 활용과 유지관리과정에서 자산의 공개를 통한 입장수입과 이를 활용할 수 있는 범주 내에서 행할 수 있다.

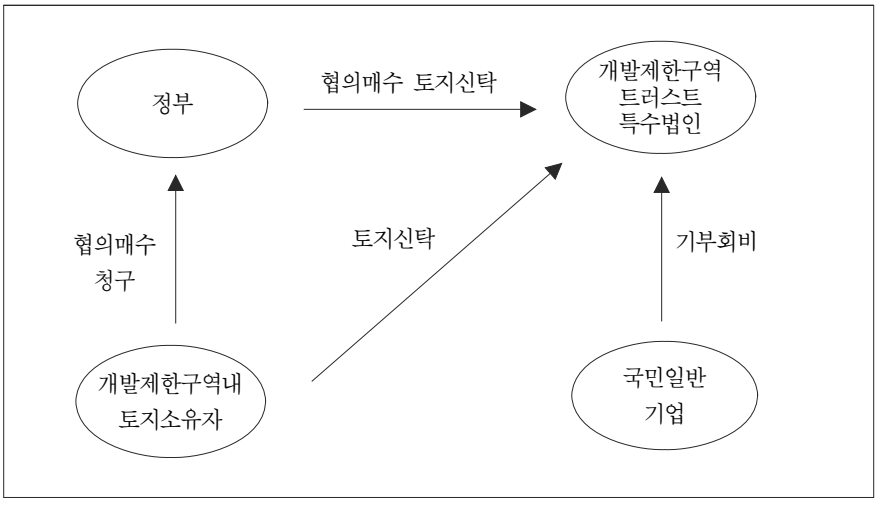
그러나 개발제한구역 국민신탁은 여타 문화유산국민신탁과 자연환경국민신탁과는 달리 정부의 참여와 역할이 중요할 수 있다. 기존 공용토지매수제도를 통해 정부에서 확보한 협의매수 토지를 신탁할 수 도 있고, 국유 재산화 되어 있는 훼

손부담금의 일정비율 혹은 일정금액을 영구 자산화하여 개발제한구역 국민신탁에 기부하는 방안도 모색할 수 있다. 특히 우리나라는 시민운동에 참여하여 회비를 내는 비중이 낮고, 기부 혹은 자선에 대한 문화가 형성되지 않아 회원을 확보하여 기금을 마련하는 것이 용이하지 않은 것이 현실이기 때문이다. 그러나 점진적으로 국민의 관심과 적극적인 참여를 통한 국민의 기부와 기증, 회비 확대 등을 통해 재원을 확보하는 것이 중요하다. 이를 위해서는 영국의 내셔널트러스트 성공요인에서도 지적한 바 있듯이, 고정자산세, 상속제 등의 감면조치 등 국민신탁 활성화를 위한 법제 및 세제 개혁 등이 뒷받침되어야 하고, 개발제한구역 환경보전에 대한 관심을 계속 자극하여 개발제한구역 국민신탁의 대중화 방안을 고려할 필요가 있다.

<표 4-8> 개발제한구역 국민신탁 재원의 종류

· 정부의 초기 지원금	· 국민의 기부와 기증
· 협의매수 토지의 신탁	· 회원 회비
· 토지소유자의 자발적 기증	· 시설입장료
· 기업후원	· 강의, 관광사업, 그 밖의 수익활동
· 자산의 보수 및 재매각	· 특별 모금활동 등

<그림 4-5> 개발제한구역 국민신탁의 재원마련 방식



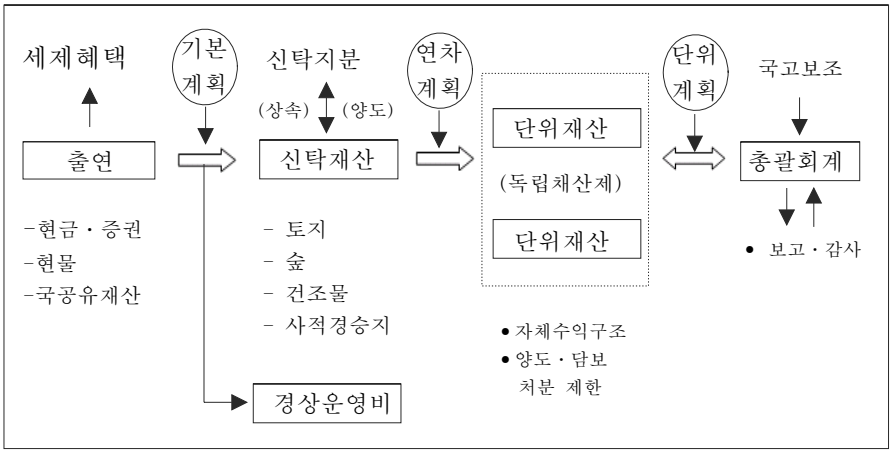
⑸ 운영 및 관리방식

개발제한구역 내셔널트러스트의 운영에 있어서 신탁재산을 어떻게 관리할 것인가가 중요한 과제이다. 그린벨트 신탁재산의 실제 관리는 관할 지방자치단체나 공공기관, 관련 비영리기구(NGO)에 위임 위탁할 수 있다.

개발제한구역내 토지중 일명 "GBT(green belt trust)"에 편성된 것은 개발제한구역에 대한 법적 규제를 모두 받으면서 다른 한편, 신탁재산으로서 지위를 지닌다. 따라서 도시관리계획의 변경이 필요하지 않다. 그러나 만약 개발제한구역은 아니지만 생태기능 혹은 오픈스페이스 기능상 연접하여 "GBT" 가 설정되면, 개발제한구역 관리계획의 적용을 받도록 하는 것이 토지를 종합적으로 관리하는데 바람직하다.

개발제한구역 국민신탁은 신탁재산을 보전·관리하기 위해 기본계획과 연차계획을 수립하고 일정규모 이상의 재산에 대하여 단위재산 계획을 수립·시행하여야 한다. 각 단위재산들은 독립채산제로 운영하면서 독자적인 수익가능 구조를 도모하여야 하지만 전체 신탁재산의 차원에서 총괄회계가 이루어져야 한다. 개발제한구역 국민신탁의 신탁재산은 양도나 담보제공 기타의 처분이 제한된다. 총괄회계는 반드시 보고·감사 등을 통해 투명하게 공개하여야 한다.

<그림 4-6> 신탁재산의 운영시스템



자료: 전재경. 2004. 공공유산신탁 활성화 법제정비방안 연구보고서, 105면, 환경부

3. 개발제한구역 내셔널트러스트의 대상지 선정기준

1) 내셔널트러스트 대상지 선정기준

개발제한구역의 내셔널트러스 대상지는 목적과 신탁의 특성 등을 고려하여 일정한 원칙과 기준을 갖고 선정되어야 한다. 개발제한구역 내셔널트러스트 대상지는 자연자산과 역사문화자산과는 달리 환경성이 절대적으로 우수한 지역보다는 오픈스페이스로서의 활용가능성이 높고, 개발압력으로부터 훼손 우려가 커서 보전의 필요성이 높은 지역 등 국민적인 관심도와 공유자산의 효과성이 큰 지역을 대상으로 하는 것이 효과적일 것이다.

<표 4-9> 개발제한구역 내셔널트러스트의 특징과 차별점

구 분	문화유산자산	자연환경자산	그린벨트자산
대 상	- 문화재보호법 규정 문화재 - 문화재보호법 규정 보호구역 - 보호물·보호구역에 준하여 보전할 필요가 있는 것	- 자연환경보전법 규정 보전지역 - 습지보전법 규정 보전지역 - 야생 동·식물보호법 규정 보호구역 등	- 개발제한구역특별법 규정 개발제한구역 - 매수대상 토지 (우선·일반매수) - 협의매수토지 - 신탁토지
자산 특징	보전가치가 높은 것	환경성 절대우수 보전가치가 높은 것	훼손우려가 큰 것 오픈스페이스로 활용도 높은 것
신탁 법인	문화유산 국민신탁	자연유산 국민신탁	개발제한구역 국민신탁 (GBT)
재산 구성	보전재산, 일반재산	보전재산, 일반재산	보전재산, 일반재산
재산 양도	보전재산 불허	보전재산 불허	보전재산 불허 일반재산 허용
재정 지원	국가, 지방자치단체	국가, 지방자치단체	국가, 지방자치단체

개발제한구역의 내셔널트러스 대상지는 친환경성, 공유자산의 효과성, 주민접근성 및 이용도, 매수의 적정성, 기타 주변지역의 도시특성 등을 고려해서 선정할 수 있다.

친환경성의 경우, 개발제한구역내 보전가치가 절대적으로 높은 환경등급 1~2등급 지역 보다도 3~5등급 중 개발압력이 크거나 녹지축, 생태축 보전에 있어서 보전이 시급한 지역이 전략적인 측면에서 내셔널트러스트의 대상지가 될 수 있다.

공유재산의 효과성의 경우, 개발의 방지, 연담화 방지의 효과가 크고, 녹지축의 연계성, 경관과 어메니티 측면에서 우수한 지역으로 전략적 생태거점자원화, 사회적 자본화가 가능한 지역이 대상지가 될 수 있다. 또한 주변지역내 개발압력이 높아, 훼손가능성이 큰 지역을 대상지로 하면 개발압력 대응성 측면에서 큰 의미를 부여할 수 있다.

주민접근성 및 이용도의 경우, 국민의 관심정도, 활용가능성이 높아, 관리·운영시 교육의 장 활용가능성이 높은 지역이 대상지가 될 수 있다. 조정가능지, 집단취락 해제지 중 상징성이 있는 지역도 대상지가 될 수 있다.

매수의 적정성의 경우, 협의매수 대상 및 그 주변지역 등 현행제도와의 적합성을 확보하고 있는 지역이 매수의 용이성 측면에서 대상지가 될 수 있고, 매수주체여부도 중요한 기준이 된다.

2) 내셔널트러스트 후보지 사례분석

개발제한구역의 내셔널트러스트 후보지 사례분석에는 부산 강서구 둔치도 일원, 대구시 금호강 주변의 후보지 사례로 검토하였다. 이들 2개 사례지역을 내셔널트러스트화 하기위한 불가피성과 잠재력 등을 분석하였다. 그리고 앞에서 제시한 개발제한구역의 내셔널트러스트화 선정기준(안)을 적용하여 사례지역의 내셔널트러스트화 가능성과 문제점, 제도개선방안을 제시하였다.

<표 4-10> 개발제한구역의 내셔널트러스트화 대상 선정기준 예시

구 분		주 요 내 용
친환경성		· 생태자연도 등급이 높은 지역 · 하천이나 습지 등 생태적 다양성이 높아 보전가치가 높은 지역
공유자산의 효과성	전략적 자원화 (사회적 자본화)	· 개발의 방지, 연담화 방지의 효과. 녹지축의 연계성, 경관의 보전, 어메니티 측면에서 우수한 지역 · 구역내 보전가치가 높은 역사·문화건축물 보유지역 · 전략적 생태거점자원화가 가능한 지역
	개발 압력 대응성	· 중심도시의 인구규모와 밀도가 큰 지역 · 주변지역내 신도시개발 등 개발압력이 높은 지역 · 주요도시계획시설, 도로와의 거리 등 접근성이 높은 지역 · 보전가치가 높으나 개발압력 등으로 훼손가능성이 큰 지역
주민 접근성 및 이용도		· 조정가능지, 집단취락 해제지 중 상징성이 있는 지역 · 국민의 관심정도, 활용가능성이 높은 지역 · 관리, 운영시 교육의 장 활용가능성이 높은 지역
매수의 적정성	현행 제도와의 적합성	· 사유지 비율이 적은 곳 · 토지지목은 개발압력이 상대적으로 높은 대지, 농경지 등 환경평가 3~5등급 지역 · 협의매수 대상 및 주변 지역 · 지가가 낮은 지역
	매수주체	· 정부, 시민단체 등 여부

(1) 부산 강서구 둔치도 일대

부산 강서구 봉림동 둔치도는 개발제한구역 환경평가 3등급 지역이고 자연녹지지역이다. 둔치도의 토지이용 형태는 전답 등 농지가 90%, 대지 2.5%, 제방, 잡종지, 양어장 등으로 구성되어 있다. 이들 토지는 사유지가 80%이상, 국·공유지 15%, 시유지 1% 등으로 사유지 비율이 높다. 이들 지역 주변에는 부산 신항만, 경제자유구역의 배후도시인 미음지구, 서부산 유통단지, 신호공단 확장단지, 화훼유통단지 등 개발계획이 활발히 추진되고 있다.

<그림 4-7> 부산 강서구 둔치도 일대 그린벨트 지역

개발제한구역인 이 지역일대는 불법적인 음식점, 창고 등이 시설이 계속 난립되고 있고, 부산시에서 추진 중이던 연료단지 조성계획이 표류되어 방치되어 있다. 둔치도 지역은 현재 거의가 농지로 구성되어 있어서 그대로 보존하거나 공원으로 조성하는 것이 바람직한 지역으로 공원지역 설정이나 국민신탁을 설정하여 놓지 않으면 앞으로 난개발이 불가피한 곳이다.

1999년 부산공원녹지 마스터플랜에서 '아시안게임기념 100만평 시민문화공원'이 제안되었지만, 부산시가 이 제안을 받아들이지 않음에 따라 시민들이 주체가 되어 '100만평문화공원' 운동을 추진해온 지역이다. 지난 7년 동안 '100만평문화공원조성범시민협의회' 등을 결성하여 '공원1평갖기운동' 등 기금모금과 시민참여 등을 통해 강서구 일원의 약 13,400평의 답14필지를 매입한 바 있다. 2005년 시민협의회는 매입토지 중 10,000평의 토지기부를 부산시에 제안하여 15,000만평의 공원조성을 위한 협약식을 가졌고, 2006년 도시계획 근린공원으로 지정받았다. 현재 부산시는 건교부에 '100만평문화근린공원 시설사업'으로 개발제한구역관리변경(안)을 승인・신청하고 있는 상황이다.

개발제한구역 둔치도 일대는 환경평가 3등급지역으로 보전해야할 빼어난 자연자산은 아니지만 타 용도로 개발됨을 미연에 방지하고, 시민참여를 통한 공원조성운동을 통해 도시발전방향을 새롭게 제시하는 대상지로 평가되고

있다. 특히 이들 지역은 개발제한구역으로서 문화자산 및 자연자산 외에 난개발이 우려되는 개발제한구역을 내셔널트러스트의 대상으로 확장할 수 있는 사례이다. 그리고 앞에서 지적한 바 있듯이 불법적인 음식점, 창고 등의 시설이 계속 난립되고 있는 개발제한구역으로 대상지의 농지경관과 하천경관이 우수하고 친수활동이 가능한 접근성과 상징성이 뛰어난 지역이다.

<표 4-11> 부산 둔치도 일대(부산 100만평문화공원조성 부지)

구 분	주요 특징과 내용
1. 현상 및 추이분석	- 둔치도 60만평+강동지구(조정카누경기장)+수변지구(500ha) - 전답 등 농지(90%)+대지(2.5%)+제방, 잡종지, 양어장 등 - 사유지(80%이상)+ 국공유지(15%)+시유지(1%) - 개발제한구역 환경평가 3등급, 자연녹지지역 - 주변에 부산신항만, 경제자유구역 미음신도시 개발 추진중 - 연료단지조성계획 표류로 지역만 지정되어 방치
2. 대안평가	- 1999, 부산공원녹지마스터플랜(100만평공원운동 제안) - 2001, 시민주도로 100만평문화공원 운동추진(공원1평갖기운동) - 2005, 10,000평 토지기부, 15,000평 공원조성협약(협의체.부산시) - 2006, 100만평문화근린공원으로 개발제한구역관리변경 신청중 (부산시 도시계획공원 지정절차 완료)
3.국민신탁의 불가피성	- 국민신탁을 설정해 놓지 않으면 향후 난개발이 불가피한 곳 - 공원으로 조성 바람직한 입지
4. 국민신탁 잠재력	- 보전해야할 빼어난 자연은 아니지만 타 용도로 개발됨을 미연에 방지하고, 시민참여를 통한 공원조성운동을 통해 도시 발전방향을 새롭게 제시 -문화자산 및 자연자산 외에 난개발이 우려되는 개발제한구역을 내셔널트러스트의 대상으로 확장할 수 있는 사례 -불법적인 음식점, 창고 등의 시설이 계속 난립되고 있는 개발제한구역으로 대상지의 농지경관과 하천경관이 우수하고 친수활동이 가능한 접근성과 상징성이 뛰어난 지역

⑵ 대구 금호강주변 고모동 일대

대구 금호강주변 고모동 일대는 개발제한구역 토지매입 및 관리위원회에서 국

립동촌 자연생태공원(가칭) 조성을 위한 개발제한구역 매입 대상토지이다.

면적은 130,187㎡(37,400평)로 대구시 수성구 고모동 20번지 일대의 전과 대지, 임야 등으로 구성되어 있는 환경평가 2~3등급지역이다. 주변에 조수보호구역의 지정(문화재청) 해제되었고, 안심습지 등 생태적으로 중요한 지역, 고모역 등 문화적으로 가치있는 건축물이 분포하고 있는 지역이다. 이미 임야지역은 매입이 신청되어 정부에서 협의 매수하였고, 전과 대지는 습지조성으로 조수보호구역 복원, 자연생태공원 조성이 필요한 공원시설용지 등으로 활용가치가 있다.

<표 4-12> 대구 금호강주변 대상지 지목과 특성

구 분	지 목	면 적(㎡)	비 고
대구시 수성구 고모동	전	68,199	· 조수보호구역 복원 · 금호강과 인근야산과 연계
	대지	5,071	· 자연생태공원 조성시 필요한 공원시설용지 · 사과창고 등 역사적 건조물
	임야	56,917	· 조수서식지 복원대상지 · 강변도로 예정지 제척 · 매입 완료
합 계		130,187 (37,400평)	

자료: 건교부 내부자료

이 대상지의 금호강 반대편은 대구시 동구로 율하택지개발지구 개발사업이 예정되어 있고, 최대 200m 규모의 슈퍼제방이 조성될 계획이다. 이들 지역은 금호강 저지대로서 해마다 수해가 되풀이되면서 길이 1.8㎞, 폭 50~200m의 초대형 슈퍼제방이 조성될 계획이다. 이로 인해 수충부에 해당되는 본 대상지는 침수빈도와 강도가 더욱 증가될 것으로 예상된다.

안심습지는 금호강이 대구로 들어오기 시작하는 부분에 위치하고 있는데, 금호강 직강사업을 한 후에 남은 우각호이다. 대구시와 경상북도는 금호강 수질개선과 생태하천 복원을 위해 사유지 매입, 수변구역 지정 등을 건의하고 있는 상태이다. 금호강을 따라 이어지는 수성구 팔현마을 앞 안심습지 및 주변지역에는

왜가리, 백로, 해오라기 등 철새가 집단으로 서식하고 있고, 수달 등 멸종위기종 생물종도 서식하고 있어 생태네트워크에 중요한 거점을 형성하고 있다.

이 지역은 침수와 범람 등으로 개발측면에서 경제적 가치는 적으나 치수 및 생태계 보전 측면에서 보전가치가 높은 하천이나 습지와 연계되어 내셔널트러스트를 통해 효과적으로 관리하면, 개발제한구역의 친환경적 관리와 활용에 상징적인 대상지가 될 수 있다. 특히 대구시 외변지역, 도-농 경계지역에 위치한 친수성 오픈스페이스 및 여가공간으로서의 생태자연공원 및 교육의 장으로서의 활용가능성이 높고, 접근성이 높아 국민의 관심도가 높일 수 있다.

<그림 4-8> 대구시 금호강변 고모동 일대 개발제한구역 전경

<표 4-13> 대구시 수성구 고모역 일대(국립 동촌 자연생태공원 조성부지)

구 분	주요 특징과 내용
1. 현상 및 추이분석	- 전 68,199㎡+대지 5,071㎡+임야 56,917㎡, 제방, 습지 등 - 사유지(100%, 사회복지법인 증생원 소유) - 개발제한구역 환경평가 3등급, 자연녹지지역 - 주변에 유수지 건설완료, 율하 2지구 택지개발예정지구 지정, 슈퍼제방건설 계획, 금호강 강변도로건설 추진중
2. 대안평가	- 국립 동촌 자연생태공원 조성(안) 제안 - 금호강 수질개선의 일환으로 수변구역 지정 등 건의 (대구지방환경청)
3.국민신탁의 불가피성	- 공원지역설정이나 국민신탁을 설정하여 놓지 않으면 앞으로 그나마 보존된 금호강 하천구역의 생태계 훼손과 난개발이 불가피한 곳 - 안심습지, 조수보호구역 재지정 등과 연계해서 자연생태공원으로 조성하는 것이 바람직한 입지
4. 국민신탁 잠재력	-치수안전성 측면(수충부)과 금호강 생태계 복원 측면(안심습지, 조수보호구역, 수달서식 등), 역사문화적 측면에서(고모역, 사과창고 등)에서 보전가치가 높음 -문화자산 및 자연자산 범주에는 들지 않지만 개발제한구역의 친환경적 보전과 관리, 새로운 친수공간 복원으로서 내셔널트러스트의 대상으로 확장할 수 있는 사례 -동대구역에서 10분 거리에 있는 하천경관이 우수하고 친수활동이 가능한 접근성이 뛰어난 지역

3) 사례 분석의 종합 검토 및 시사점

개발제한구역 내셔널트러스트 대상지 선정기준인 친환경성, 공유자산의 효과성, 주민접근도 및 이용도, 매수의 적정성 측면에서 부산100만평문화공원조성예정지와 대구 수성구 금호강변 대상지를 종합평가해 보면 <표 4-13>과 같다.

부산 100만평문화공원조성예정지는 친환경성, 공유자산의 효과성, 주민접근도 및 이용도 측면에서 우수하고, 지난 7년 동안 100만평 문화공원조성범시민협의회 등을 결성하여 공원1평갖기 운동 등 기금 모금과 시민참여 등을 통해 약 13,400평의 답14필지를 매입한 바 있어, 시민참여형 내셔널트러스트의 상

징성과 효과성이 높은 지역이다. 그러나 주민들이 매입한 약 13,400평의 토지는 전체 조성하고자하는 공원면적 100만평의 일부에 지나지 않아, 매우 빠른 속도로 진행되고 있는 주변의 지가상승, 환경훼손 등의 변화 속에서 시민단체 중심의 추가적인 토지매수에 한계가 있어, 제도적·정책적인 지원 등의 문제가 과제가 되고 있다.

대구시 금호강변 주변지역은 친환경성, 주민접근성 및 이용도 측면에서 우수하고, 정부에서 자연생태공원(가칭) 조성을 위한 개발제한구역 매입대상토지로 승인이 난 상태로 현행제도와의 적합성 측면에서 우수하다. 매수주체 역시 정부로서 매수가 용이한 측면이 있다. 그러나 금호강변 상습침수구역에 입지한 관계로 사회적 자본화 및 개발압력의 대응성 측면에서 다소 우선순위가 낮다. 그러나 내셔널트러스트 운동에 의한 일정부문 시설정비 등을 통해 생태공원화사업이 이루어지면, 개발제한구역 훼손·방치지역의 적극적인 환경개선의 모범사례를 제공할 수 있는 효과성이 있는 것으로 평가할 수 있다.

<표 4-13> 대상지 종합 평가

구 분		부산시 강서구 둔치도 일대 (부산 100만평문화공원조성부지)	대구시 금호강변 고모역 일대
친환경성		●	● (생태공원화 가능)
공유자산의 효과성	전략적 자원화 (사회적자본화)	●	○ (상습침수구역)
	개발압력 대응성	●	○
주민 접근성 및 이용도		●	●
매수의 적정성	현행 제도와의 적합성	△ (관리계획승인 보류상태)	○
	매수주체	시민단체	정부

주: ● 우수, ○ 보통, △ 미흡

C · H · A · P · T · E · R · 5

5 개발제한구역의 내셔널트러스트 도입을 위한 법제 정비방안

이 장은 개발제한구역의 내셔널트러스트 도입을 위한 입법의 필요성과 입법화 형식, 주요 입법방향과 입법화 추진방안을 제시하였다. 개발제한구역의 내셔널트러스트 도입을 위해서는 국민신탁을 위한 별도의 법인격을 창설하고 신탁기준 등을 설정하여야 한다. 이 장에서는 국민녹지신탁(green belt trust: GBT) 도입을 위해 「개발제한구역의지정및관리에관한특별조치법」에 별도의 장을 설정하되 국민신탁법상 일반체계를 준용하도록 하고, 「국토의계획및이용에관한 법률」 등 관계 법률과의 조화방안을 제시하고 있다.

1. 입법의 필요성

1) 개발제한구역의 개발압력에 대응하는 법적 대안 모색

현행 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 등 관련 법제는 개발제한구역의 경계 조정 및 해제를 엄격하게 관리하고 있지만, 개인의 재산권 중시경향과 그간의 법 집행 경험으로 미루어 개발제한구역은 "보전" 개념보다 "유보" 개념이 우세하게 운용되고 있다. 이러한 추세가 진전될 경우, 향후 개발제한구역은 거센 개발압력을 견디기 어려울 것으로 전망되며, 점차 구역경계의 불변성 원칙은 붕괴될 소지가 크다. 이에따라 개발제한구역의 동요에 대응하는 법적 대안을 마련할 필요가 있다.

2) 「개발제한구역의지정및관리에관한특별조치법」의 엄격성 완화

개발제한구역의 동요는 정부 규제의 한계를 드러낸다. 정부 규제는 기본적으로 엄격성을 원리로 한다. 그러나 법의식에 반하는 엄격성은 탈법을 유발한다. 개발제한구역 법 규정의 엄격성을 완화하면서도 국토 관리의 안정성을 해치지 아니하는 범위 내에서 유연한 법체계의 병행이 요청된다.

3) 시장원리 및 경영 개념의 부분적 도입

「개발제한구역의지정및관리에관한특별조치법」이 기초하는「국토의계획 및 이용에관한법률」그리고 동법이 기초하는「국토기본법」은 명령과 통제 중심의 '계획' 체계에 기초하여 운용된다. 정부의 계획에 의한 토지이용 체계가 동요할 경우에는 효율을 이념으로 하는 시장기구와 경영 원리를 병행시켜야 할 것이다.

2. 입법화 형식

1) 법률주의

새로 제정된 「문화유산및자연자산에관한국민신탁법」은 원칙적으로 개발제한구역내 토지에 대하여 적용되지 아니한다. 국민신탁의 개념을 종래의 국토관리 법체계에 편입시키기 위해서는 국회를 통과한 「법률」 형식을 필요로 한다.

2) 근거 법률의 제정 또는 개정

재단, 기금 또는 영리신탁 등과 다른 '국민신탁'이라는 개념을 새로 설정하고 이 재산에 법인격을 부여하기 위하여서는 법률의 힘을 필요로 한다. 신탁은 재단이 아니므로 「민법」의 적용이 불가하고 한시적 신탁을 대상으로 하는 신탁법

의 적용도 불가하다. 신법의 제정 또는 현행법의 개정이 필요하다.

3) 「개발제한구역의지정및관리에관한특별조치법」의 개정

개발제한구역을 대상으로 하는 국민신탁은 개발제한구역을 공간적 범위로 하고 개발제한구역의 지정 및 해제에 따르는 법률관계의 변동이 수반하기 때문에 별도의 법률로 규율하기보다는 「개발제한구역의지정및관리에관한특별조치법」자체를 개정함이 법의 실효성에 이바지한다.

4) 별도의 『章』을 설정

현행 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법에 새로운 장을 신설하여 (가칭)개발제한구역국민신탁의 개념을 설정하고 이 신탁에 특수한 법인격을 부여하여야 한다. 아울러 이 신탁을 영구 신탁으로 규정하고 처분의 제한 등을 규정하여야 한다.

3. 주요 입법방향(안)

1) 국민신탁 개념의 설정

(1) 별도의 법인격을 창설

① 명칭

국민신탁법은 자연환경 국민신탁 및 문화유산 국민신탁이라는 명칭을 사용한다. 개발제한구역내 국민신탁에 대하여서도 증권투자신탁 또는 영리토지신탁 등과 구분되는 명칭의 도입이 필요하다. 신탁의 주체와 대상을 고려하여 "국민녹지

신탁”(greenbelt Trust: GBT)이라는 명칭을 제안한다.

② 법인격

신탁은 기금(fund), 사단법인 또는 재단법인과 아주 다르다. 개발제한구역내 국민신탁(이른바 “GBT”)에 대하여 별도의 법인격을 부여하여야 한다. 설치 근거 법률에 “GBT”에 법인격을 부여하는 수권조항을 규정한다. 이 경우에 신탁법인은 특수법인에 해당한다.

③ 신탁기간

신탁계약이 체결되는 토지는 신탁자로부터 수탁자에게 그 소유권이 이전된다. 일반 신탁법에 따른 신탁은 그 기간이 종료되면 소유권이 다시 신탁자에게 되돌아간다. “GBT”가 이렇게 되면 법률관계가 복잡해지고 관리가 불가능해진다. 신탁기간을 영구화시켜야 한다.

④ 영리법인의 설립 또는 수탁관리

"GBT"를 특수법인화하더라도 이 법인이 모든 개발제한구역을 직접 관리하기 어렵다. 특수법인은 신탁재산의 법적안정성을 확보하는데 주력하고 실제 관리는 관할 지방자치단체나 공공기관 또는 관련 비정부조직(NGO)등에 위임 위탁할 수 있다. 그러나 경영원리에 입각한 관리라는 관점에서 영리법인을 자회사로 둘 수도 있다.

(2) 신탁 기준 등의 설정

① 신탁의 기준

개발제한구역(GB)내 모든 토지를 전부 신탁재산으로 전환시키기 어렵다면, 어떠한 토지를 신탁체계에 편입시킬 것인가를 가늠할 수 있는 척도를 시행령 또는 고시 등의 방법으로 설정하여야 한다. "GBT"의 기준은 국민신탁법상의 자연환경

자산 또는 문화유산보다 낮은 수준에서 결정되어야 할 것이다.

② 신탁의 범위

반드시 보전하여야 할 핵심지대를 "GBT"에 포함시키는 외에 그 주변의 완충지대도 "GBT"에 포함시킬 수 있어야 한다. 본래 물길이었던 홍수터나 수변구역에 대하여서는 "GBT"의 설정에 신중하여야 할 것이다. 재산권의 특정과 공시가 어렵기 때문이다. 경계가 유동적인 사구에 대하여서도 주의가 요구된다.

③ 신탁의 효과

일반적 신탁의 효과는 신탁법의 해석이나 판례에 의존할 수 있지만, 국민신탁의 개념은 이 범주를 넘는다. 따라서 신탁이 설정된 경우에 신탁재산의 소유권이 언제 어떻게 변동되는지 그리고 신탁자는 어떠한 법적 지위를 차지하는가에 관한 주의 규정이 필요하다.

④ 절차상 유사개념의 구분

"GBT"는 개발제한구역내 토지소유자들의 증여 또는 특수법인의 매입을 원인행위로 하여 신탁재산을 형성할 수 있다. 특수법인은 정부나 기금으로부터의 출연금 또는 기업이나 일반시민들의 기부금이나 회비를 재원으로 토지를 매입할 수 있다. 법집행 절차상 증여와 매매 및 신탁의 구분이 필요하다.

⑶ 다른 법률관계와의 조화

① 국민신탁법과의 관계

자연환경자산과 문화유산을 규율하는 국민신탁법은 신탁법의 특별법이지만 "GBT" 근거법률에 대하여서는 일반법으로 기능한다. "GBT"는 일부 요건과 범주 및 효과 그리고 절차 등에서 국민신탁법과 달리 규율할 수 있다. 예컨대, 신탁재산의 확보를 위하여 정부나 기금의 출연을 허용할 수도 있다.

② 「국토의계획및이용에관한법률」과의 관계

"GBT"에 편성된 토지에 대하여 어떠한 법적 지위를 부여할 것인가는 원칙적으로「국토의계획및이용에관한법률」의 규율에 따른다. 용도구역 또는 행위제한등에 관하여 "GBT" 근거법률에 특칙이 많을수록 법률관계가 복잡해진다. 국토계획이용법상 도시관리계획 등과 "GBT"의 관계를 구체적으로 기술하여야 한다.

③ 「농지법」과의 관계

"GBT" 특수법인은 경우에 따라 개발제한구역에 편성된 농지에 대한 소유권을 보유할 수도 있다. 현행 「농지법」은 비농업인의 농지소유를 원칙적으로 금지하고 있다. 특수법인이 개발제한구역내 농지를 소유할 수 있는 법적 경로를 열어둘 필요가 있다.

④ 「조세제한특례법」과의 관계

개발제한구역내 토지를 증여하는 신탁자에 대하여 세제상의 특례가 필요하다. 「조세제한특례법」은 거기에 열거되지 아니한 법률이 조세상의 특례를 규정함을 엄격하게 금지한다. "GBT" 근거법률에 세제상의 특례를 원칙적으로 규정하고 구체적 이행을 위하여 「조세제한특례법」에 "GBT" 근거법률을 열거하는 추가 노력이 필요하다.

2) 국가신탁과 지역신탁의 병행

(1) 신탁의 종류

"GBT"의 종류는 기본적으로 보호법익에 따라 구분된다. 국민신탁에 "국민성"을 부여하는 보호법익은 “국가적 이익”(national interest)이다. 원칙적으로 개발제한구역내 토지중 “국가적 이익”을 가지는 토지는 명실상부한 “국민녹지신탁”(national green belt trust: National GBT)의 지위를 차지할 수 있다.

⑵ 국가적 이익과 지역적 이익

개발제한구역내 토지중 "GBT"가 설정될 수 있는 토지들이 모두 “국가적 이익”을 가지고 있다고 볼 수 없다. 국가적 이익에 해당하는 토지들은 그 주변에 완충녹지 등을 거느릴 수 있다. 국가적 이익에 해당하지 아니하지만 “지역적 이익”을 가지는 토지들에 대하여 완충녹지로서의 개념을 설정할 수 있다.

⑶ 지역녹지신탁

지역적 이익을 가지는 완충녹지들에 대하여 "GBT"를 설정한다면, 이는 좁은 의미의 국민녹지신탁(National GBT)과 차별화하여 “지역녹지신탁”(Local GBT)으로 유형화할 수 있다. 지역녹지신탁(Local GBT)은 중앙정부의 “GBT특수법인”에서 관리하지 아니하고 지방자치단체가 관할할 수도 있다.

3) 국민녹지신탁의 공유재산관리 모델 확대

(1) 재산관리모델

① 국유재산

현행「개발제한구역의지정및관리에관한특별조치법」이 규정하는 토지소유자에 의한 토지매수청구(제16조)와 건설교통부장관에 의한 협의매수(제19조)에 의하여 확보된 재산은 국가균형발전특별회계의 잡종재산으로 귀속된다(제17조제4항 및 제19조제1항). 따라서 국민녹지신탁으로 확보된 재산은 협의매수에 의한 국가균형발전특별회계 내 잡종재산화에 따른 국유재산 관리모델과는 차별화된 재산관리모델이 필요하다.

② 공유재산

"GBT"에 국가재정이 투입되더라도 그에 의하여 확보된 재산은 국유재산이 아니고 공유재산이다. 공유재산관리는 법적 안정성을 중시하는 국유재산과 달리

시장상황을 고려한 경영원리를 따를 수 있다. 공유재산관리는 “GBT” 근거법률과 하위법령 등에 그 원칙과 방법 및 절차를 정할 수 있다.

(2) 일원화 모델

① 병행주의

국유재산 관리모델과 공유재산 관리 모델은 외관상 서로 저촉되지 아니하기 때문에 정책적 판단 여하에 따라 현행 「개발구역의지정및관리에관한법률」이 규정하는 토지매수청구(제16조)와 협의매수(제19조)를 존치시키고 (가칭)국민녹지신탁(GBT)을 새로 추가할 수 있다.

② 일원화 방안

일관성 있는 국토계획의 수립과 이행이라는 측면에서는 국토계획(특히 도시관리계획)의 목적에 전속적으로 이바지할 수 있는 공유재산 모델 즉 국민녹지신탁체계가 더 적합하다. 경과조치를 두어 국유재산 모델을 지양하고 점차 국민녹지신탁체계를 확대시키는 방안이 바람직스럽다.

4) 개발제한구역의 지정 및 해제와 연계

(1) 개발제한과 국민신탁의 호환성

① 이중구조

"GBT"는 개발제한구역내의 토지에 국한하여 적용된다. 원칙적으로 개발제한구역내의 토지는 "GBT"에 편입된다고 하여 개발제한구역상의 제한을 벗어나는 것은 아니다. 즉 개발제한구역내 토지중 "GBT"에 편성된 것은 개발제한구역에 대한 법적 규제를 모두 받으면서 다른 한편 신탁재산으로서의 지위를 지닌다.

② 신탁설정에 따른 개발제한구역의 해제

"GBT"에 편성된 토지는 경우에 따라 당해 토지를 개발제한구역으로부터 제외시킴이 합목적적일 수도 있다. "GBT"를 개발제한구역으로부터 제외시키기 위하여서는 수권규정과 함께 구체적 행정처분이 필요하다. "GBT"는 영구적이며 특수법인의 소유이기 때문에 개발권의 남용우려가 희박하다.

③ 신탁 폐지와 개발제한구역의 재지정

개발제한구역에서 제외된 토지가 원인무효 또는 법률이 정한 방법으로 "GBT"에서 배제된 경우[신탁의 해지]에 당해 토지를 원래의 법적지위로 되돌아가게 하는 당연의제가 필요하다. 대상 토지가 개발제한구역과 "GBT"를 오가는 사이에 규제공백 상태[사각지대]로 떨어짐을 방지하여야 할 것이다.

(2) 지정전의 고려

① 先지정 後신탁

개발제한구역의 지정은 도시관리계획으로 결정한다(개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 제3조제1항). 이 도시관리계획은 시장 또는 군수가 입안한다(동법 제4조제1항). 따라서 일반적으로는 먼저 개발제한구역이 지정되고 다음에 "GBT"가 설정된다.

② 지정전 先신탁

시장 또는 군수는 통상적인 절차에 따라 해당 토지를 개발제한구역으로 지정한 뒤에 그 토지를 "GBT"에 편성함이 부적절하거나 비효율적이라고 판단될 때에는 개발제한구역으로 지정하기 전에 "GBT"에 편성한다는 취지를 도시관리계획으로 결정할 수 있어야 하고 이러한 수권이 법률상 행해져야 한다.

(3) 지정후의 전환

① 도시관리계획의 변경

개발제한구역이 지정된 뒤에 해당 토지를 "GBT"에 편성할 경우에는 도시관리계획의 변경이 필요하지 아니하다. 그러나 "GBT"에 편성된 토지를 개발제한구역에서 제외시킬 경우에는 도시관리계획의 변경이 필요하다. "GBT" 근거법률은 이러한 가변성을 수권하여야 한다.

② 개발제한구역 관리계획의 수립 및 변경

"GBT"가 설정된 뒤에 개발제한구역에서 제외된 토지를 종합적으로 관리하기 위하여서는 당해 토지가 개발제한구역에서 벗어났다고 하더라도 「개발제한구역의지정및관리에관한특별조치법」(제10조)에 따라 수립된 개발제한구역관리계획의 적용을 받도록 하여야 한다.

5) 국민신탁법상 일반체계의 준용

개발제한구역 국민신탁의 개념을 설정하고 이 재산에 별도의 법인격을 부여하기 위하여 별도의 법률을 제정하지 아니하고 기존의 법률 즉 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법에 독립된 장으로서 (가칭)『국민녹지신탁』을 마련한다면, 입법기술상 법률조문의 숫자가 제한된다. 또한 국민신탁의 운용에 필요한 각종 법률장치들을 갖추다보면 종래의 신탁법 또는 최근의 국민신탁법과의 정합성이 흐트러질 수도 있다.

이러한 입법기술상의 문제들을 예방하고 다른 법률체계와의 조화를 도모하기 위하여서는 (가칭)『국민녹지신탁』은 국민신탁법상의 국민신탁 체계와 다른 법률관계만을 규율하고 일반 체계는 국민신탁법의 그것을 원용함이 바람직스럽다. (가칭)『국민녹지신탁』이 현행「문화유산및자연자산에관한국민신탁법」으로부터 준용할 수 있는 항목은 다음과 같다.

(1) 총칙

① 영구신탁(제10조제2항)

② 보전재산 및 일반재산(제10조제1항)

③ 정관(제4조)

⑵ 계획체계

① 기본계획(제5조)

② 시행계획(제6조)

③ 보전·관리계획(제7조)

④ 행정계획등의 협의(제21조)

⑶ 재산관리

① 재산현황의 공개(제9조)

② 지정기탁재산(제11조)

③ 이용료 및 입장료(제13조)

④ 조세감면(제15조) 및 재정지원(제16조)

⑤ 권리변동의 통지(제20조)

⑷ 보칙 및 벌칙

① 모금(제22조)

② 과태료(제23조)

4. 입법화 추진방안

1) 입법의견 조사

새로운 법률관계의 창설을 위하여 종래의 개발제한구역에 대하여 이해관

계를 가지는 당사자들과 관할 행정청등의 입법의견을 조사하여야 한다. 입법의견의 조사에 즈음하여서는 국민신탁의 개념과 체계에 관하여 알기쉽게 설명하는 한편, 그들이 받게 될 이익과 불이익을 모형화시켜 보여주어야 할 것이다.

2) 건설교통부 소관 법률간 정합성 확보

「국토의계획및이용에관한법률」「도시및주거환경정비법」 등 건설교통부 소관 법률을 개정하여 법률간 정합성을 확보하여야 한다.

3) 관계부처 협의

「문화유산및자연환경자산에관한국민신탁법」과의 연계를 위해 환경부와 문화관광부 등 관계부처와 협의하여야 한다. 또한「농지법」「조세제한특례법」 등 다른 법률의 개정작업과 관련하여 농림부, 재경부 등과도 협의하여야 한다.

4) 규제개혁 심사

일반적으로 법률의 제·개정 시에는 「행정규제기본법」에 근거한 규제개혁 심사를 받지만, (가칭)국민녹지신탁 체계는 새로운 규제의 신설 또는 기존 규제의 강화에 해당하지 아니하기 때문에 규제심사 과정에서 주요 법 내용의 개선이나 철회요구 등에 의한 변경가능성은 크지 않을 것이다. 오히려 국민녹지신탁 체계는 규제의 개혁에 해당한다.

C · H · A · P · T · E · R · 6

6 결 론

이 장은 연구의 기대효과, 연구의 특징과 한계, 향후 과제를 제시하고 있다. 본 연구는 단기간에 걸쳐 개발제한구역의 내셔널트러스트의 도입의 필요성과 가능성을 모색하는 탐색적인 연구의 성격을 지닌다. 향후 개발제한구역이 내셔널트러스트 등 민관협력 체계를 통해 도시민의 건전한 생활환경 확보를 위한 쾌적하고 개방적인 공간으로 새롭게 관리·이용될 수 있도록 심층적인 연구와 실태 조사가 이루어져야 할 것이다.

1. 연구의 기대효과

이 연구는 개발제한구역의 친환경적 보전과 관리를 위한 하나의 정책대안으로 내셔널트러스트의 도입방안을 모색하였다. 2006년 3월 제정된「문화유산과자연환경자산에관한국민신탁법」을 계기로 개발제한구역의 보전과 관리를 위해 내셔널트러스트를 도입할 수 있을까? 내셔널트러스트의 도입은 규제중심의 개발제한구역 관리와 운영과정에서 나타나는 문제점을 개선하고, 민관협력을 통한 개발제한구역의 친환경적 보전과 관리를 위한 새로운 가능성과 대안이 될 수 있을까? 이 연구는 이러한 문제제기를 토대로 기존 개발제한구역 관리의 제반 수단과 운영실태를 살펴보고, 이의 개선을 위한 대안으로서 내셔널트러스트의 도입방안과 법제정비 방안을 모색하였다.

본 연구를 통해 도출한 결과와 기대효과는 다음과 같다.

첫째, 개발제한구역의 관리와 운영실태 분석을 통해 개발제한구역 관리의 패러다임 전환과 새로운 대안모색이 필요한 시점임을 확인하였다. 이 연구는 내셔널트러스트가 개발제한구역의 친환경적 보전과 관리를 위한 새로운 대안 중의 하나임을 확인시켜 주고 있다. 내셔널트러스트는 최근 나타나고 있는 개발제한구역 경계의 붕괴 가능성을 경고하면서 비롯되었다. 개발제한구역이 도시민의 녹색지대와 오픈스페이스로 보전되고 관리되어야 한다는 개발제한구역 제도도입의 본래 취지를 재인식시키고 확인시키는 시의적절한 대안으로서, 민-관 협력체계의 필요성을 부각시키는 계기를 제공하고 있다.

둘째, 개발제한구역의 친환경적 보전과 관리를 위한 내셔널트러스트의 도입 가능성을 정책적・기술적・제도적으로 검토하여 "국민녹지신탁(Green Belt Trust: GBT)"의 정책적 유효성과 전략성을 부각시켰다. 문화유산신탁과 자연환경신탁과는 다른 국민녹지신탁(GBT)의 특징과 차별성을 부각시키면서, 개발제한구역 내셔널트러스트 도입의 의의와 목적, 설립주체와 운영방식, 신탁재산의 운영방법, 대상지 선정기준 등을 제시하였다. 이들 개발제한구역 내셔널트러스트 도입모형은 향후 개발제한구역을 친환경적으로 보전・관리할 수 있는 새로운 수단중의 하나로, 정부 모델과 시장 모델의 한계를 극복할 수 있는 미래사회의 공동체 모델, 즉 협력적 거버넌스(collaborative governance)의 가능성을 탐색하는 실질적인 토대를 제공할 수 있을 것이다. 특히 이 연구에서 제안하는 개발제한구역 내셔널트러스트 도입모형은 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 방지효과측면, 녹지축의 연계성, 접근성과 개방성 측면에서 전략적 자원화가 가능한 지역을 대상지로 제안함으로써 도시녹지대와 오픈스페이스의 사회적 자본을 확충하는데 기여할 수 있을 것이다.

셋째, 개발제한구역 내셔널트러스트 도입을 위한 국민신탁의 개념과 신탁기준 등을 설정하고,「개발제한구역의지정및관리에관한특별조치법」에 별도의 장을 마련하는 국민녹지신탁(GBT)의 근거법령을 둘 것을 제안하였다. 개발제한구역 내셔널트러스트 도입을 위한 입법화의 필요성과 입법화 형식, 입법추진방안 등을 제안함으로써 개발제한구역제도 정책혁신을 도모하고자 하는 건설교통부 등의 정책 개선에 실질적인 기여를 하게 될 것이다. 또한 국민녹지신탁(GBT) 근거법률이 입법화되기 위한 「국토의계획및이용에관한법률」「농지법」「조세제한특례법」과의 관계를 규정하여 국토 및 도시, 토지와 관련한 제반 법률 개정과 제도 개선을 촉발시키고, 더 나아가 개발제한구역 관리와 도시 및 관리계획 분야에 일대 혁신을 가져올 수 있을 것으로 판단된다.

또한 시민의 자발적 참여와 기부를 통한 개발제한구역을 관리하는 새로운 참여수단과 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. 이는 과거 계(契) 등을 통한 공동체의 공동자산 관리문화를 계승해 오고 있는 우리의 전통을 21세기의 사회수요와 생활양식을 고려한 새로운 '기부와 자선의 문화'로 발전시킬 수 있는 가능성과 잠재력을 재인식시킬 수 있는 계기가 될 수 있을 것이다.

2. 연구의 특징과 한계

이 연구는 각기 다른 영역에서 연구되어 온 내셔널트러스트 연구와 개발제한구역 관리에 관한 연구를 통합적으로 접근하여, 개발제한구역 관리의 새로운 대

안으로서 내셔널트러스트 도입 가능성과 제도화방안을 모색하고 있는 점에서 선행 연구와 차별성을 지닌다.

또한「문화유산과자연환경자산에관한국민신탁법」에서 내셔널트러스트의 대상이 자연자산과 문화유산자산에 국한되어 제한적으로 진행되고 있는 것에 대해 개발제한구역의 내셔널트러스트 도입 필요성과 가능성을 제시함으로써, 내셔널트러스트 대상의 확대와 활성화를 위한 논리적 토대를 제공하고 있다.

그러나 이 연구는 6개월에 걸친 단기 정책과제로 진행되어, 개발제한구역의 내셔널트러스트 도입 가능성을 모색하는 탐색적이고 기초적이고 연구로서 여러 한계를 갖고 있다.

우선, 연구대상지의 한계와 조사의 한계를 지적할 수 있다. 개발제한구역의 관리실태조사와 내셔널트러스트 사례분석에 있어서, 한정된 지역을 대상으로 제한적으로 검토할 수 밖에 없었고, 개발제한구역의 환경평가와 연계된 관리실태 분석 등은 자료수집의 한계상 일반적인 실태파악에 제한될 수 밖에 없었다. 국내·외 내셔널트러스트 사례에 있어서도 개발제한구역 관리에 초점을 맞춘 자료를 구하기 어려워 충분한 정보와 시사점을 얻기에 제한적이다.

둘째는 개발제한구역 내셔널트러스트 도입을 위한 국민신탁의 설립과 운영방식, 재원조달방안, 대상지 선정기준, 입법화 방향 등에 있어서 큰 방향성은 제시하였으나 실질적인 작동을 위해서는 내용상, 절차상 한계가 있다. 물론 이 연구는 기초적인 정책연구의 성격을 띠고 있고, 연구의 목적과 범위 등에서 이를 분명히 하고 있어 사회적 동요는 적을 것으로 판단되지만, 개발제한구역 관리에 대한 문제는 워낙 사회적으로 민감하고 이해관계가 복잡하기 때문에 실제 정책으로 추진하고 할 경우에는 현장실태 조사를 토대로 한 정교한 분석과 이해당사자 및 국민의 의견수렴 등 치밀한 논의과정을 거쳐 내용적 합리성과 절차적 합리성을 확보해야 할 것이다.

3. 향후 과제

이 연구를 수행하면서 나타난 연구의 한계와 미비점을 보완하고, 향후 개발제한구역의 친환경적 보전과 관리를 효과적으로 추진하기 위해서는 개발제한구역 내셔널트러스트의 활성화를 위해서는 다음의 과제들이 추후 심도있게 연구되고 논의되어야 할 것이다.

첫째, 개발제한구역 훼손부담금 국가재산 귀속의 문제점과 개선방안

둘째, 개발제한구역 공영토지매수에 대한 효과적인 관리와 개선방안

셋째, 국내외 개발제한구역 내셔널트러스트 운용사례 조사 및 효과

넷째, 개발제한구역 내셔널트러스트 대상지 선정기준과 평가체계 개발

다섯째, 한국형 국민녹지신탁(GBT) 설립 및 운영방식 정립

여섯째, 국민녹지신탁에 대한 국민의식과 기부참여 의사 분석

일곱째, 「개발제한구역지정및관리에관한특별조치법」 개정 및 국민녹지신탁 관련법 정비방안

R · E · F · E · R · E · N · C · E

참고 문헌

강은숙, 2002. 정책변동의 정책네트워크 이론적 분석: 그린벨트정책을 중심으로, 한국사회와 행정연구, 제13권 제1호, 103~125면.

건설교통부, 1999, 개발제한구역 제도개선을 위한 환경평가기준 연구

건설교통부, 2002.1.22, 수도권 광역도시계획(안) 공청회 자료

건설교통부, 2002, 개발제한구역 토지매수제도의 실효성 확보방안 연구

건설교통부, 2004, 개발제한구역 토지협의매수 활성화방안 연구

건설교통부 · 한국토지공사, 2005, 개발제한구역 토지매수현황(2004년분)

건설교통부, 2006, 개발제한구역 실태조사 및 관리개선방안 연구

건설교통부, 2006.5, 개발제한구역 정책자료집(미발간 자료)

건설교통부 도시환경팀, 2006, 개발제한구역의 과거 그리고 현재: 불법훼손지역 사진전 자료

건설교통부 · 광주광역시 · 전라남도, 2004, 2020년 광주권 광역도시계획

건설교통부외, 2004, 대전권, 마산.창원.진해권 등 권역별 광역도시계획 보고서

국토개발연구원, 1997, 국토50년

권용우외, 2004, 그린벨트에 관한 연구동향, 지리학연구 제38권제4호

권용우, 1999, 우리나라 그린벨트의 친환경적 패러다임에 관한 연구, 지리학연구 제33권 제1호, 국토지리학회, 55~69면.

김남훈, 환경보호를 위한 토지이용규제법 및 토지공개념의 대안에 대한 고찰: 공공신탁이론과 국민신탁, 서울대학교 법학과 석사학위논문

김성배, 1999. 재산권 불명현상이 자원이용에 미치는 영향에 관한 연구: 그린벨트의 경우, 지역연구, 제15권 제3호

김승환, 2006.2. 100만평문화공원조성을 위한 주민참여활동, 한국조경학회지 제 33권 6호

김일태, 1986, 개발제한구역내 토지공유화방안 연구, 대한국토도시계획학회, 국토계획 제21권 제2호(통권45호)

김제국, 2002.4, 개발제한구역 조정과 도시발전-경기도 개발제한구역 조정가능지역을 중심으로, 국토연구원, 국토 통권 246호

김현식외, 1998, 도시정책의 전개와 과제, 국토개발연구원

나혜영 · 변병설 · 권용우, 2005. 영국과 미국의 그린벨트 사례연구, 지리학연구 제39권 1호

무등산보호단체협의회, 2005, 광주 · 전남 환경교육 지도자워크숍 자료

부산시 강서구청, 2001.12. 100만평시민공원 조성 타당성조사

서울특별시, 2002, 2006년 서울특별시 개발제한구역 관리계획(안)

손재영, 2002, 개발제한구역 조정과 토지제도 발전방향, 국토 2002권 4월호, 국토연구원.

안건혁, 1993, 개발제한구역의 현황과 문제점, 도시문제 28권 298호, 대한지방행정공제회

오주환, 2005, 내셔널트러스트의 법제화 방안에 관한 연구-토지이용관련법을 중심으로, 서울대 환경대학원 석사학위논문

윤상준, 2000, 내셔널트러스트의 한국적 적용방안에 관한 연구, 서울대 환경대학원 논문

염형민, 1998, 한국 개발제한구역의 합리적 개선방안, 그린벨트 백서(개발제한구역제도 관련 자료집), 한국토지행정학회.

이민창, 2001, 그린벨트 정책변동의 원인에 관한 연구: 정책환경의 형성과 투입과정을 중심으로, 한국행정연구 제10권

이정전, 1999, 토지경제학, 박영사

임성수, 1991, 넵튠계획에 의한 비약과 운동론의 모색, 국토정보 1991년 9월호, 국토개발연구원

임성수, 1991, 내셔널트러스트법의 제정과 활용형태의 확립, 국토정보 1991년 9월호, 국토개발연구원

장세훈, 1999, 한국,영국,일본의 그린벨트 비교연구, 한국사회학 제33집(봄호)

조홍식, 1996, 공공신탁이론과 한국에서의 적용가능성, 환경법연구

전재경, 2000, 국민자연신탁(National Trust) 운동의 정착을 위한 법제화 방안, 국회환경포럼 발제문

전재경, 2004, 공공유산신탁 활성화 법제정비방안 연구보고서, 환경부

조명래, 2001, 내셔널트러스트운동의 원리와 과제, 국회환경포럼 발제문

조명래, 2002, 국내 내셔널트러스트 현황과 과제(미발간 자료)

차미숙, 2001, 영국의 환경보전기구: CARTs의 유형과 활동을 중심으로, 국토 2001년 8월호, 국토연구원, 78~88면.

최열・이백호, 2002, 개발제한구역 재조정과 환경적.도시적 여건의 영향, 부산대학교 도시개발연구소 도시연구 제13호

한국토지공사, 2006, 개발제한구역 협의매수토지 관리방안 연구

한국토지공사, 2006.6.30, 개발제한구역 제도혁신방안 공청회 자료집

톰다니엘슨 지음, 한경원 옮김, 2006.3, 도시와 농촌이 충돌할 때, 한울아카데미

Janet C.Dwyer etc., 1996, *Countryside in Trust: Land Management by Conservation, Recreation, and Amenity Organisations*, John Wiley & Sons

Partney, A. 2000, Saving lands and wildlife corporation and conservation groups in partnership. *Corporate Environmental Strategy 7:* pp.362-370

The National Trust, 2006, *2004/2005 Annual Review*

Your Trust in Scotland, *Annual Report 2004-2005*

木原啓吉, 2000, ナショナル・トラスト, 三省堂

http://www.nationaltrust.or.kr/

http;//www.lta.org

http;//www..farmland.org

http;//www.tpl.org

http;//www.nationaltreetrust.org

중앙일보, 2006.3.10, 시민들 모금운동으로 우면산 일부 사들인다

SUMMARY

National Trust Approach for the Management of Greenbelts in Korea

Sun-Hee Kim, Mi-Sook Cha

The purpose of this study is to improve the management of greenbelts by adopting the national trust approach, and to propose a legislation of Greenbelt Trust Act(GBT). The key words are the greenbelt management, land purchase, National Trust, public-private partnership, participation and collaborative governance.

Current Issues and Problems of the Greenbelt Management

This part reviews the current issues and problems of the management of greenbelts in Korea. The management of greenbelts has been changed in its priority and strategy. The early period of the designation of greenbelts, from 1971 to 1977 is characterized as an absolute prohibition of urban land uses in greenbelt areas. The second period, from 1998, is characterized as a reasonable mitigation of regulatory measures in non-agricultural land uses of greenbelts. The second period of greenbelt management allows the changes of greenbelt boundaries and permits certain non-agricultural land

uses of greenbelts.

As a result, some critics argue that "the sacro-saint principle" of the greenbelt has been damaged and would possibly be collapsed in the future. Despite various measures have been taken, serious damages have already been made in preserving greenbelts as permanent open spaces and green areas for the urban residents. The comparison of air photographs clearly illustrates the damages being made in greenbelt areas of three sites in the Capital region such as Namyangju-si, Hanam-si, and Siheung-si.

The study identifies major issues and problems related to the management of greenbelts in Korea: ① the lack of systematic management policy and tools for the preservation of greenbelts, ② the inconsistent implementation of regulatory measures, and ③ the lack of active utilization of greenbelts. The study stresses specific issues and problems such as the lack of financial resources for purchasing lands in greenbelts, the lack of institutional supports for the preservation of greenbelts, the lack of active uses of ecological and cultural resources for public education and public participation.

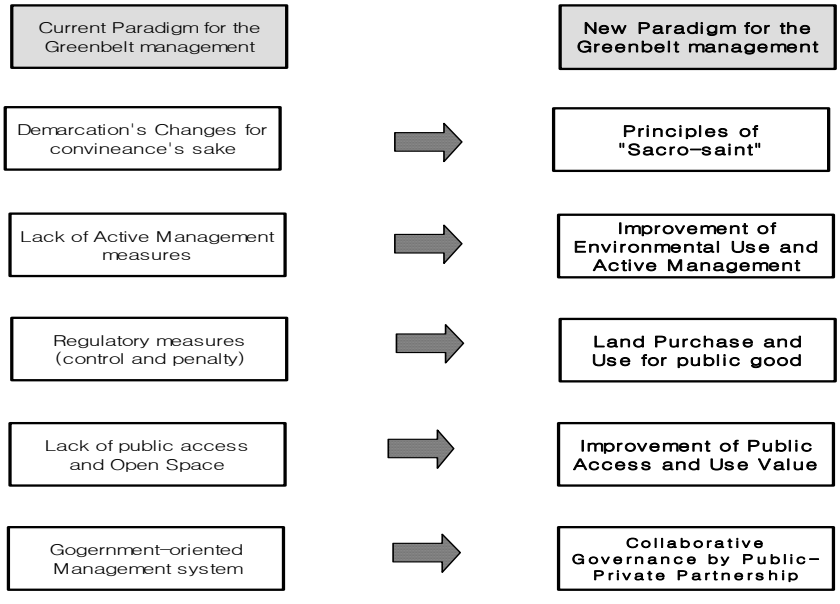
New Principles and Strategies of the management of Greenbelts

This part redefines the function of greenbelts, and then suggests the new principles of management strategies of greenbelts. The major function of greenbelts is to provide green open space for urban residents and to contain urban sprawl not to reserve lands for the future urban development. The study proposes basic principles for the effective management of greenbelts. They include ① the preservation of environmental value, ② the maximization of public access to open space and environment resources, and ③ the enhancement of 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. The national trust movement was originated to preserve natural and historical heritage through public participation and voluntary activities. Regarding the management of greenbelts, the study suggests four

policy directions. Firstly, the greenbelts should be preserved as permanent public open spaces. For that purpose, “the sacro-saint principle” of the greenbelt demarcation has to be strictly maintained. Secondly, the government facilitates and supports to purchase the lands in greenbelt areas. Public ownership of lands helps preserve environment and cultural resources in greenbelts. The government needs to establish the greenbelt trust fund to purchase lands in greenbelts. Thirdly, the greenbelt needs to be actively utilized as open spaces and environment resources for urban residents. The government should improve public access to the greenbelt resources for education and leisure activities of urban residents. Fourthly, the management of greenbelts has to be improved through public participation and collaboration among different organizations of central and local governments.

The new proposals constitute a paradigm shift in the greenbelt management policy and strategy as follows.

New Principles and Strategies for the Greenbelt Management Policies



National Trust Approach for the Management of Greenbelts

This part reviews the national trust movement which was originated to preserve natural and historical heritage in England. It also suggests the government to adopt national trust approach to improve the management of greenbelts in Korea. The national trust is a non-governmental organization which is designed to preserve natural and historical heritage through public participation and voluntary management. The main idea is to purchase natural and historical heritage by public donations so that no one can misuse those resources. The national trust is run by voluntary donations, contributions and money raised by fund-raising campaigns.

The study proposes that the government should establish greenbelt trust fund to purchase environmentally and strategically sensitive sites for effective management of greenbelts. It also suggests a wide range of the management of the greenbelt trust fund as follows.

Management of the Greenbelt Trust Fund

classification		Details
Institution (organization)		- citizen-oriented national trust in greenbelts - private-government partnership
characteristic of Trust		-non-profit organization(or special corporation)
Goals of Trust		-to preserve green-belts as permanent public open space
Function		-conservation function -training and educational function -utilization function such as eco-tourism
Operation	organization	-first step: head office -second step: local offices and branches
	source of fund	-fund provided by central and local governments -membership fees, donations, admission fees *etc*.
	government subsidy	-some portion of the greenbelt charges
Transfer of property rights		-disapproval of trust's property; approval of general property

The study suggests a few criteria to select target sites to be purchased by the greenbelt trust fund. The target sites should be selected according to the criteria concerning ① the environmental value, ② the effectiveness of public land, ③ the

possibility of the public access and open space, ④ the easiness of land purchase and the fitness with current land purchase measures, ⑤ the development pressure of the surrounding areas and etc.

Criteria for the site selection of the Greenbelt Trust

Criteria	Example of the sites
environmental value (environmental-friendliness)	-High environmental preservation value -High ecological value(a river, a swamp etc.)
effectiveness of public lands	-High potential to be used as public lands -High demand for development
public access and usefulness	-High access and usefulness to urban residents -High potential as ecological training sites *etc.*
appropriateness of current land purchase system	-High environmental quality ・3~5 level of environmental evaluation grade -low land prices -low portion of private-owned land

Legislation and Further Studies

This part proposes the legislation of the GreenBelt Trust Act (GBT). The study reviews the legal form and substances to be included in the legislation. There are already various related laws and regulation concerning the management of greenbelts, the purchase of lands and national trust fund. The study reviews the related legal system and proposes some legal options so that the greenbelt trust can be effectively and efficiently managed.

However, this study is an exploratory and preliminary in nature, and more detailed and comprehensive study is required. Further study is needed to understand better about the physical, and socio-economic aspects of greenbelts and to determine the issues and problems related to institutional system of greenbelt management and its operation in different regional and local settings.

A · P · P · E · N · D · I · X

부 록

<부록 1>

문화유산과 자연환경자산에 관한 국민신탁법

제1장 총 칙

제1조(목적) 이 법은 문화유산 및 자연환경자산에 대한 민간의 자발적인 보전·관리활동을 촉진하기 위하여 문화유산국민신탁 및 자연환경국민신탁의 설립 및 운영 등에 관한 사항과 이에 대한 국가 및 지방자치단체의 지원에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. "국민신탁"이라 함은 제3조에 따른 국민신탁법인이 국민·기업·단체 등으로부터 기부·증여를 받거나 위탁받은 재산 및 회비 등을 활용하여 보전가치가 있는 문화유산과 자연환경자산을 취득하고 이를 보전·관리함으로써 현세대는 물론 미래세대의 삶의 질을 높이기 위하여 민간차원에서 자발적으로 추진하는 보전 및 관리 행위를 말한다.
2. "문화유산"이라 함은 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 것을 말한다.
   가. 「문화재보호법」 제2조제1항의 규정에 따른 문화재
   나. 가목의 규정에 따른 문화재를 보존·보호하기 위한 보호물 및 「문화재보호법」 제2조제3항의 규정에 따른 보호구역

다. 가목의 규정에 따른 문화재와 나목의 규정에 따른 보호물 및 보호구역에 준하여 보전할 필요가 있는 것

3. “자연환경자산”이라 함은 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 지역의 토지·습지 또는 그 지역에 서식하는 「야생 동·식물보호법」제2조제2호의 규정에 따른 멸종위기야생동·식물을 말한다.

가.「자연환경보전법」제12조제1항 각 호의 규정에 따른 지역

나.「습지보전법」제8조제1항 각 호의 규정에 따른 지역

다.「야생동·식물보호법」제27조제1항의 규정에 따라 멸종위기야생동·식물의 보호 및 번식을 위하여 특별히 보전할 필요가 있는 지역과 동법 제33조제1항의 규정에 따라 야생동·식물특별보호구역에 준하여 보호할 필요가 있는 지역

4. “보전재산”이라 함은 국민신탁법인의 재산 중 문화유산 또는 자연환경자산에 해당하는 것을 말한다.

5. “일반재산”이라 함은 국민신탁법인의 재산 중 보전재산을 제외한 것을 말한다.

제2장 국민신탁법인의 설립 등

제3조(국민신탁법인의 설립) ①문화유산을 취득하고 이를 보전·관리하기 위하여 문화유산국민신탁을, 자연환경자산을 취득하고 이를 보전·관리하기 위하여 자연환경국민신탁을 각각 설립한다.

②제1항의 규정에 따른 문화유산국민신탁 및 자연환경국민신탁(이하 “국민신탁법인”이라 한다)은 이를 각각 법인으로 한다.

③국민신탁법인은 그 주된 사무소의 소재지에서 설립등기를 함으로써 성립한다.

④국민신탁법인은 정관이 정하는 바에 따라 지방사무소를 둘 수 있다.

제4조(정관) ①국민신탁법인의 정관에는 다음 각 호의 사항을 기재하여야 한다.

1. 목적

2. 명칭

3. 주된 사무소의 소재지와 지방사무소에 관한 사항
4. 설립당시의 자산의 종류·상태 및 평가가액
5. 자산의 관리방법과 회계에 관한 사항
6. 총회 및 이사회에 관한 사항
7. 회원의 종류·자격 및 회비에 관한 사항
8. 이사 및 감사의 정수·임기 및 그 임면에 관한 사항
9. 이사의 의결권행사 및 대표권에 관한 사항
10. 정관의 변경에 관한 사항
11. 공고 및 그 방법에 관한 사항
12. 업무감사 및 회계검사에 관한 사항
13. 보전재산의 관리에 관한 사항
14. 제19조의 규정에 따른 보전협약의 요건·내용·절차에 관한 사항
15. 보전재산의 대상에 관한 세부기준
16. 문화유산 또는 자연환경자산의 보전에 이바지한 자의 명예를 위하여 필요한 사항
17. 국민신탁법인의 사무처리를 위한 조직의 설치에 관한 사항

②국민신탁법인은 정관을 변경하고자 하는 때에는 해당 중앙행정기관의 장(문화유산국민신탁의 경우에는 문화재청장을, 자연환경국민신탁의 경우에는 환경부장관을 말한다. 이하 같다)의 인가를 받아야 한다.

제5조(기본계획) ①국민신탁법인은 이사회의 의결을 거쳐 문화유산 및 자연환경자산의 취득 및 보전·관리를 위한 장기적인 계획(이하 "기본계획"이라 한다)을 10년마다 수립하여야 한다.

②기본계획에는 다음의 사항이 포함되어야 한다.

1. 문화유산 및 자연환경자산의 취득 및 보전·관리를 위한 목표·추진전략에 관한 사항
2. 보전재산의 기준·분류에 관한 사항
3. 보전재산으로 취득할 필요가 있는 대상물의 조사 및 목록작성에 관한 사항

③국민신탁법인은 기본계획을 수립하고자 하는 때에는 미리 해당 중앙행정기

관의 장과 협의하여야 한다.

④국민신탁법인은 기본계획을 수립하고자 하는 때에는 당해 기본계획에 포함되는 사항이 국가의 국방·군사, 농지·산림 또는 개발 등에 관한 정책·사업과 상충되는지 여부에 관하여 미리 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여야 한다.

⑤국민신탁법인은 기본계획을 수립한 때에는 해당 중앙행정기관 및 관계 중앙행정기관의 장에게 이를 송부하여야 한다.

⑥제3항 내지 제5항의 규정은 기본계획을 변경하고자 하는 경우에 이를 준용한다. 다만, 대통령령이 정하는 경미한 사항을 변경하는 때에는 그러하지 아니하다.

⑦그 밖에 기본계획의 수립 및 시행에 관하여 필요한 사항은 국민신탁법인의 정관으로 정한다.

제6조(시행계획) ①국민신탁법인은 제5조의 규정에 따라 수립된 기본계획에 따라 연도별 시행계획(이하 "시행계획"이라 한다)을 매년 수립하여야 한다.

제7조(보전·관리계획) ①국민신탁법인은 기본계획 및②시행계획의 수립 및 변경에 관하여는 제5조제3항 내지 제7항의 규정을 준용한다. 시행계획에 따라 전체 보전재산을 구성하는 각각의 문화유산 및 자연환경자산에 대하여 이사회의 의결을 거쳐 보전·관리계획을 수립하여야 한다. 다만, 효율적인 보전·관리를 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 각각의 문화유산 및 자연환경자산을 통합하여 보전·관리계획을 수립할 수 있다.

②제1항의 규정에 따른 보전·관리계획의 수립 및 시행에 관하여 필요한 사항은 정관으로 정한다.

제8조(문화유산 및 자연환경자산 목록작성 및 공고) ①국민신탁법인은 대통령령이 정하는 바에 따라 문화유산 및 자연환경자산의 소유자·점유자 또는 그 대리인과 협의하여 보전할 가치가 있는 문화유산 및 자연환경자산을 매년 조사하여야 한다.

②국민신탁법인은 제1항에 따라 조사한 결과를 목록으로 작성하여 공고하여야 한다.

제3장 국민신탁법인의 재산 등

제9조(재산현황의 공개 등) ①국민신탁법인은 대통령령이 정하는 바에 따라 보전재산의 목록을 작성하고 이를 비치하여야 한다.

②국민신탁법인은 회계연도별로 보전재산 및 일반재산의 현황을 작성하고, 대통령령이 정하는 바에 따라 이를 공개하여야 한다.

제10조(재산의 보전 및 운용) ①국민신탁법인은 보전재산 및 일반재산을 신의에 따라 성실하게 보전·운용하여야 한다.

②보전재산은 이를 매각·교환·양여·담보 또는 신탁하거나 출자의 목적으로 제공하지 못하며, 위반한 행위는 무효로 한다.

③일반재산은 문화유산 및 자연환경자산의 매입 및 보전·관리와 국민신탁법인의 운영에 소요되는 경비 등으로 사용할 수 있다.

제11조(지정기탁재산) ①문화유산 및 자연환경자산의 매입·보전 또는 관리로 용도를 지정하여 기탁된 현금·유가증권 또는 부동산 등의 재산(이하 "지정기탁재산"이라 한다)은 기탁자와 합의한 경우를 제외하고는 그 용도를 변경할 수 없다. 다만, 기탁자의 사망 등의 사유로 합의할 수 없는 경우에 한하여 이사회 및 총회의 의결을 거친 때에는 그러하지 아니하다.

②지정기탁재산은 지정된 용도별로 다른 일반재산과 구분하여 계리하여야 한다.

제12조(문화유산 및 자연환경자산의 매입) 국민신탁법인은 문화유산 및 자연환경자산을 매입하고자 하는 때에는 이사회의 의결을 거쳐야 한다.

제13조(이용료 및 입장료) 국민신탁법인은 보전재산을 이용하는 사람들에게 대통령령이 정하는 바에 따라 이용료 또는 입장료를 부과·징수할 수 있다.

제14조(회계 등) ①국민신탁법인의 회계연도는 정부의 회계연도에 따른다.

②국민신탁법인은 매 회계연도 종료 전까지 다음 회계연도의 사업계획 및 예산안을 해당 중앙행정기관의 장에게 제출하여 승인을 얻어야 한다.

③제2항의 규정은 사업계획 또는 예산안을 변경하는 경우에 이를 준용한다. 다만, 대통령령이 정하는 경미한 사항을 변경하는 때에는 그러하지 아니

하다.

④국민신탁법인은 회계연도마다 공인회계사 또는 회계법인의 회계감사를 받아 결산서를 작성하여야 한다.

⑤국민신탁법인은 사업실적 및 제4항의 규정에 따라 작성된 결산서를 회계연도 종료 후 90일 이내에 해당 중앙행정기관의 장에게 제출하여야 한다.

⑥국민신탁법인은 제2항 내지 제5항의 규정에 따른 예산안 및 결산서를 공개하여야 한다.

제15조(조세감면) 국가 또는 지방자치단체는 문화유산 및 자연환경자산의 보전활동을 활성화하기 위하여 국민신탁법인에 출연 또는 기부된 재산과 국민신탁법인에 대하여 조세관련 법률이 정하는 바에 따라 조세를 감면할 수 있다.

제16조(재정지원) 국가 및 지방자치단체는 국민신탁법인 또는 국민신탁법인과 제19조의 규정에 따른 보전협약을 체결한 법인·단체에 대하여 예산의 범위 안에서 보전재산의 보전·관리에 직접 소요되는 경비의 일부를 보조할 수 있다.

제4장 국민신탁법인의 기관 등

제17조(총회 및 이사회) ①국민신탁법인에 회원으로 구성되는 총회를 둔다.

②다음 각 호의 사항은 총회의 의결을 얻어야 한다.

1. 임원의 선임에 관한 사항
2. 예산 및 결산
3. 기본계획 및 시행계획
4. 정관의 변경에 관한 사항
5. 그 밖에 정관으로 정하는 사항

③국민신탁법인에 이사로 구성되는 이사회를 두며, 이사회는 다음 각 호의 사항을 심의·의결한다.

1. 기본계획안의 수립
2. 시행계획안의 수립
3. 보전재산에 대한 보전·관리계획의 수립
4. 보전재산으로 취득하고자 하는 문화유산 및 자연환경자산의 목록
5. 보전재산의 취득·보전 및 관리에 관한 사항
6. 보전재산 및 일반재산의 운용계획
7. 그 밖에 정관이 정하는 사항

제18조(준용) 국민신탁법인에 관하여 이 법에 규정한 사항을 제외하고는 민법 중 사단법인에 관한 규정을 준용한다.

제5장 보전협약

제19조(보전협약) ①국민신탁법인은 문화유산 및 자연환경자산의 효율적인 보전·관리를 위하여 문화유산 및 자연환경자산의 소유자·점유자 또는 대리인과 협약(이하 "보전협약"이라 한다)을 체결하고, 소유자·점유자 또는 대리인이 당해 문화유산 및 자연환경자산을 성실하게 보전·관리할 수 있도록 필요한 지원을 하거나 당해 문화유산 및 자연환경자산을 대차하여 직접 보전활동을 할 수 있다.

②보전협약의 내용 및 체결방법·절차 등에 관하여 필요한 사항은 정관으로 정한다.

제20조(권리변동의 통지) 국민신탁법인과 보전협약을 체결한 문화유산 및 자연환경자산의 소유자·점유자 또는 대리인은 당해 재산의 권리관계가 변동되었거나 변동될 것으로 예상되는 때에는 그 사실을 지체없이 국민신탁법인에 통지하여야 한다.

제6장 보 칙

제21조(행정계획 등의 협의) ①관계 중앙행정기관의 장, 시·도지사 및 시장·

군수·구청장(이하 "관계행정기관의 장"이라 한다)은 국민신탁법인의 보전재산에 직접적인 영향을 미치는 행정계획을 수립·확정하거나 개발사업을 허가·인가·승인·면허·결정·지정 등(이하 "허가등"이라 한다)을 하고자 하는 때에는 그 영향을 미리 검토하여 해당 중앙행정기관의 장에게 협의를 요청하여야 한다. 다만, 당해 행정계획 또는 개발사업이 「환경정책기본법」 제25조의2의 규정에 따른 사전환경성검토대상 또는 「환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법」 제4조제1항의 규정에 따른 영향평가대상사업(환경영향평가의 대상사업에 한한다)인 경우에는 환경부장관과의 협의를 생략할 수 있다.

②제1항 본문의 규정에 따른 협의는 다음 각호의 구분에 따른 시기에 하여야 한다.

1. 행정계획 : 당해 계획의 수립·확정 전
2. 개발사업 : 당해 사업의 허가등을 하기 전

③관계행정기관의 장이 제1항 본문의 규정에 따라 해당 중앙행정기관의 장에게 협의를 요청하는 때에는 미리 당해 행정계획 또는 개발사업에 관한 국민신탁법인의 의견을 조회한 후 그 결과(개발사업의 경우에는 사업시행자가 국민신탁법인의 의견을 조회한 결과를 말한다)를 첨부하여야 한다.

④관계행정기관의 장은 제3항의 규정에 따라 조회한 국민신탁법인의 의견을 검토하고 합리적이라고 인정되는 경우에는 이를 당해 행정계획 또는 개발사업에 반영하기 위하여 필요한 조치를 하여야 한다.

⑤제1항의 규정에 따른 협의의 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제22조(모금) ①국민신탁법인은 문화유산 및 자연환경자산의 매입·보전·관리를 위하여 필요하다고 인정되는 때에는 해당 중앙행정기관의 장의 승인을 얻어 모금을 할 수 있다.

②국민신탁법인은 모금 목적 외에 기부금품을 사용할 수 없다. 기부금품의 모금을 중단 또는 완료한 때에는 그 결과를 공개하여야 한다.

③제1항의 규정에 따라 승인을 요청하는 경우에 필요한 구비서류와 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제7장 벌 칙

제23조(과태료) ①다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 국민신탁법인에 대하여는 2천만원 이하의 과태료에 처한다.

1. 제10조제2항의 규정을 위반하여 보전재산을 매각·교환·양여·담보 또는 신탁하거나 출자의 목적으로 제공한 경우
2. 제11조제1항의 규정을 위반하여 지정기탁재산의 용도를 변경한 경우
3. 제22조제2항의 규정을 위반하여 모금한 기부금품을 모금 목적 외에 사용하거나 기부금품의 모금을 중단 또는 완료한 때 그 결과를 공개하지 아니한 경우

②제1항의 규정에 따른 과태료는 대통령령이 정하는 바에 따라 해당 중앙행정기관의 장이 부과·징수한다.

③제2항의 규정에 따른 과태료처분에 불복이 있는 자는 그 처분의 고지를 받은 날부터 30일 이내에 해당 중앙행정기관의 장에게 이의를 제기할 수 있다.

④제2항의 규정에 따른 과태료처분을 받은 자가 제3항의 규정에 따라 이의를 제기한 때에는 해당 중앙행정기관의 장은 지체 없이 관할법원에 그 사실을 통보하여야 하며, 통보를 받은 관할법원은 「비송사건절차법」에 따른 과태료의 재판을 한다.

⑤제3항의 규정에 따른 기간 이내에 이의를 제기하지 아니하고 과태료를 납부하지 아니한 때에는 국세 체납처분의 예에 따라 이를 징수한다.

부 칙

제1조(시행일) 이 법은 공포 후 1년이 경과한 날부터 시행한다.

제2조(국민신탁법인의 설립을 위한 준비행위) ①해당 중앙행정기관의 장은 이 법 공포 후 2월 이내에 문화유산 및 자연환경자산에 관한 보전활동을 수행하고 있는 관련단체의 추천을 받아 각 15인 이내의 민간위원을 위촉하여 문화유산국민신탁설립위원회와 자연환경국민신탁설립위원회(이하 "설립위원회"라 한다)를 구성하여야 한다.

②설립위원회의 위원장은 위원 중에서 호선한다.

③설립위원회는 국민신탁법인의 정관을 작성하여 해당 중앙행정기관의 장의 인가를 받아야 한다.

④설립위원회는 제3항의 규정에 따른 인가를 받은 때에는 위원의 연명으로 국민신탁법인의 설립등기를 하여야 한다.

⑤설립위원회는 제4항의 규정에 따른 국민신탁법인의 설립등기를 완료한 때에는 그 사무를 국민신탁법인의 이사회에 인계하고 설립위원은 인계가 끝난 때에 해촉된 것으로 본다.

<부록 2>

무등산공유화운동 설립취지 및 정관

1. 설립 취지

무등산공유화 재단은 시민들의 자발적인 헌금과 자산을 기증받아 보전가치가 있는 무등산권의 자연자원과 문화유산을 공유화하여 쾌적한 생활환경을 조성하고 자유롭고 공평한 이용을 통해 건강한 시민사회 발전을 도모하기 위하여 2000년6월1일 설립

2. 정관

제1조(명칭) 본회는 (가칭) 재단법인 무등산공유화재단(이하: 이 법인, 영문표기: Mudeung Nationl Trust)이라 칭한다.

제2조(목적) 이 법인은 시민들의 자발적인 헌금과 자산을 기증 받아 보존가치가 있는 무등산권의 자연자원과 문화유산을 공유화하여 쾌적한 생활환경을 조성하고 자유롭고 공평한 이용을 통해 건강한 시민사회 발전 도모함을 목적으로 한다.

제3조(소재지) 이 법인의 사무소는 광주광역시에 둔다.

제4조(사업) 이 법인은 제2조의 목적을 달성하기 위해 다음 각 호의 사업을 행한다.

1. 무등산권의 공유화 기금 모금, 토지매입, 신탁, 관리에 관한 사업
2. '무등산 보호단체 협의회'의 무등산권의 환경 및 문화유산 보호 실천운동 지원에 관한 사업
3. 기타 이법인의 목적 달성에 필요한 사업

제5조(법인 공유이익의 수혜자)

① 이 법인은 제4조 각호의 사업을 수행함에 있어서 그 수혜자가 제공하는 일체의 이익은 이를 무상으로 한다. 다만, 수혜자에게 그 대가의

일부를 부담시킬 때에는 미리 환경부 장관의 승인을 받아야 한다.

② 이 법인의 목적 사업의 수행으로 인하여 제공되는 이익은 수혜자의 출생지, 출신학교, 근무처, 직업 또는 기타 사회적 지위 등에 의한 차별을 두지 아니한다.

제6조 (재산의 구분)

① 본회의 재산은 기본재산과 운영재산으로 구분한다.

② 다음 각 호의 1에 해당하는 재산은 이를 기본재산으로 하고, 기본재산 이외의 일체의 재산은 운영재산으로 한다.

1. 설립 당시 기본재산으로 출현한 재산
2. 기부에 의하거나 무상으로 취득한 재산, 다만 기부 목적에 비추어 기본재산으로 하기 곤란하여 환경부장관의 승인을 얻은 것은 예외로 한다.
3. 운영재산 중 이사회에서 기본재산으로 편입할 것을 의결한 재산
4. 매 회계연도 회계 잉여금 중 적립금

제7조(재산의 관리)

① 제6조 제2항의 기본재산을 매도, 증여, 임대, 교환하거나 담보의 제공, 의무의 부담 또는 권리 포기를하고자 할 때에는 이사회의 의결을 거쳐 환경부장관의 허가를 받아야 한다.

② 이 법인은 매수, 기부체납, 기타 방법으로 재산을 취득할 때에는 지체없이 이를 법인 재산으로 편입하여야 한다.

③ 기본재산 및 운영재산의 유지, 보존, 관리에 관한 사항은 이사장이 따로 정한다.

제8조(재산의 평가) 이 법인의 모든 재산의 평가는 취득 당시의 시가에 의한다. 다만 재평가를 실시한 재산은 재 평가액으로 한다.

제9조(경비조달 방법 등) 이 법인의 유지 및 운영관리에 필요한 비용은 기본재산의 과실, 사업수익 및 기타 수입으로 충당한다.

제10조(회계원칙) 이 법인의 회계는 사업의 경영성과와 수지 상황을 정확히 파악하기 위하여 모든 회계 거래를 발생하는 사실에의하여 기업회계의 원칙에 따라 처리한다.

제11조(회계년도) 이 법인의 회계연도는 정부의 회계연도에 따른다.

제12조(예산외의 채무부담) 예산외의 채무의 부담 또는 채권의 포기는 이사회의 의결을 거쳐 환경부장관의 허가를 받아야 한다. 다만, 당해 연도 수익금으로 상환할 수 있는 자금을 차입 할 경우에는 그러하지 아니한다.

제13조(임원의 보수제한) 이 법인의 임원에 대하여는 보수를 지급하지 아니한다.
다만, 실비의 보상은 예외로 한다.

제14조(임원 등에 대한 재산 대여 금지)
① 이 법인의 재산은 다음 각 호의 1에 해당하는 자에 대하여는 정당한 대가없이 이를 대여하거 나 사용할 수 없다.
1. 이 법인의 설립자
2. 이 법인의 임원
3. 제 1호 및 제2호에 해당하는 자로서 민법 제777조의 규정에 의한 친족관계에 있는 자 또는 이에 해당하는 자가 임원으로 있는 다른 법인
4. 이 법인의 재산상 긴밀한 관계가 있는 자

제15조(임원의 종류와 정수)
① 이법인은 다음 임원을 둔다.
1. 이사장 1인
2. 이 사 15인 이내(이사장 포함)
3. 감 사 2인

제16조(상임이사)
① 제4조에 규정한 사업을 전담하기 위하여 「무등산보호단체 협의회」의 추천을 받아 상임이사를 둘 수있다.
② 상임이사는 이사장의 명을 받아 사무국을 통활 한다.

제17조(임원의 임기)
① 이사의 임기는 3년으로 하고, 감사의 임기는 2년으로 한다.
② 보선에 의하여 취임하는 임원의 임기는 전임자의 잔여기간으로 한다

제18조(임원의 선임)
① 이사와 감사는 이사회에서 선임하여 취임한다.
② 이사 또는 감사 중 결원이 생겼을 때에는 2개월 이내에 이를 보선하여야 한다.

제19조(임원선임의 제한)
① 이사회는 이사 상호간에 공익법인의 설립운영에 관한 법률 시행령 제12조의 규정에 의한 특수 관계에 해당하는 이사의 수를 3분의 1이상 초과할 수 없다.
② 감사는 감사 상호간 또는 이사와 제1항의 규정에 의한 특수 관계에 해당하는 자가 아니어야 한다.

제20조(이사장, 이사, 감사의 직무)
① 이사장은 이 법인을 대표하고 이법인의 업무를 총괄한다.
② 이사는 이사회에 출석하여 이법인의 업무에 관한 사항을 심의 의결하며, 이사회 또는 이사장으로부터 위임된 사항을 처리한다.
③ 감사는 다음 각 호의 직무를 수행한다.
1. 이 법인의 재산상황을 감사하는 일
2. 이사회의 운영과 그 업무 상황을 감사하는 일
3. 제 1호 및 제 2호의 감사 결과 부정 또는 부당한 점이 발견되었을 때에는 이사회에 그 시정을 요구하거나 환경부장관에게 보고하는 일
4. 제3호의 사항을 보고 하기 위하여 필요한 때에는 이사회의 소집을 요구하는 일
5. 이사회에 출석하여 의견을 진술하는 일
6. 이사회 회의록에 기명날인 하는 일

제21조(이사장의 직무대행)
① 이사장이 사고 또는 궐위되었을 때에는 이사회에서 선출된 이사가 이사장의 직무를 대행한다.
② 제 1항의 규정에 의하여 이사장의 직무 대행자로 선임된 이사는 지체없이 이사장 선출의 절차를 거쳐야 한다.

제22조 (이사회의 기능) 이사회는 다음 사항을 심의하여 결정한다.
1. 이 법인의 예산, 결산, 차입금 및 자산 취득. 처분에 관한 사항
2. 정관의 개정에 관한 사항

3. 이 법인의 해산에 관한 사항
4. 임원의 임면에 관한 사항
5. 사업에 관한 사항
6. 정관의 규정에 의하여 그 권한에 속하는 사랑
7. 기타 이 법인의 운영상 중요하다고 이사장이 부의하는 사항

제23조(의결정족수) 이사회는 이사 정수의 과반수 출석으로 개회하고 출석한 이사의 과반수 찬성으로 의결한다.

제24조(의결제척사유) 이사장 또는 이사가 다음 각 호의 1에 해당하는 때에는 그 결의에 참여하지 못한다.
1. 임원의 취임 및 해임에 있어 자신에 관한 사항을 의결할 때
2. 금전 및 재산의 수수를 수반하는 사항에 관련되었거나 법인의 이해가 상반될때

제25조(회기) 이사회는 매년 1회 이를 개최하고 필요한 때에는 수시 이를 개최한다

제26조(이사회의 소집)
① 이사회는 이사장이 소집하고 그 의장이 된다.
② 이사회를 소집하고자 할 때에는 적어도 회의 7일전에 회의 목적을 명시하여 각 이사에게 통지하여야 한다. 다만, 이사 전원의 소집 요구가 있을 때에는 그러하지 아니한다.

제27조(서면결의의 금지) 환경부장관의 승인이 필요한 사항에 대하여는 서면결의할 수 없다.

제28조 (사무국)
① 이법인의 업무 집행하기 위하여 사무국을 둔다.
② 사무국에는 필요한 직원을 둘 수 있으며, 상임이사의 추천을 받아 이사장이 임명한다.
③ 사무국의 조직과 운영에 필요한 규정을 이사회에서 이를 제정한다.

제29조(정관의 변경) 법인의 정관을 변경하고자 할 때에는 이사 정수의 3분의 2이상의 찬성으로 의결하고, 환경부 장관의 허가를 받아야

한다.

제30조(해산)
① 이 법인을 해산 하고자 할 때에는 이사 정수의 3분의 2이상의 찬성으로 의결한다.
② 이사회의 해산 결의가 있을 때에는 청산인 대표를 따로 선임할 수 있다.

제31조(청산) 청산인이 잔여 재산을 처분할 때에는 환경부 장관의 허가를 받아야 한다.

제32조(운영규칙) 이 법인의 운영에 관한 세부규칙은 이사회의 결의를 거쳐 따로 정한다.

제33조(공지사항및 방법) 법령의 규정에 의한 사항과 이법인의 주된 목적사업의 수행에 필요한 사항에 관하여는 이에 당사자에게 반드시 공지하여야 한다.

<부록 3>

우면산내셔널트러스트 운동 추진경위 및 실적

□ 개 요

○ 우면산(牛眠山)은 서초구 서초동, 방배동, 양재동, 우면동의 경계를 이루는 산으로 산 모양이 소가 졸고 있는 모습을 닮았다 하여 붙여진 이름이다.우면산은 울창한 삼림과 다양한 동 · 식물군이 자연 서식하고 있으며 산속의 여러 계곡에는 옹달샘이 솟아 나와 시민들에게 좋은 쉼터로 이용되고 있다.

○ 우면산 자연공원 현황

▶ 총면적 : 5,125,654㎡ (약155만평), 높이 : 293m

▶ 도시계획결정:우면산 도시자연공원('71.8.6 건교부고시 제156호)

▶ 울창한 삼림, 다양한 동 · 식물군이 자연 서식

▶ 도시속에 위치하고, 접근성이 좋아 등산로 및 주민쉼터 이용

□ 우면산NT 운동 위치도

□ 추진배경

○ 개발 위험에 놓인 우면산 자락을 지키고 보전하기 위하여 시민들과 함께 우면산내셔널트러스트 운동을 전개하여 우면산의 산림자원과 생태유산을 공유화하여 쾌적한 환경을 조성하고 후손들에게 영구히 물려주고자 함

□ 우면산내셔널트러스트 운동 대상지역

○ 위 치 : 서초동 431-5외 33필지 (총 34필지)
(남부순환로변 예술의전당 ~ 서초IC))

○ 면 적 : 34필지 / 25,391㎡ (약7,694평)

□ 우면산내셔널트러스트 운동 추진경위

○ 1971. 8. 6 : 우면산 자연공원 도시계획시설 결정

○ 1993.12. 2 : 도시계획사업인가(유류저장 및 송유설비)신청반려
(서초동 산52-17외2필지)

○ 1994. 4.12 : 위 반려처분 취소청구 소송제기

○ 1995. 7.11 : 대법원 승소확정(환경권, 진출입로 미확보 사유)

○ 1996. 5.27 : 진출입로 확보를 위한 토지거래허가신청
(서초동 430-3)

○ 1996. 7.8 : 토지거래 불허가 처분후 서초구에서 매입(약120평)
▶ 정자 및 안내판 설치후 '쌈지공원' 조성 (1999. 7.14.)

○ 2000. 8.7 : 개발행위허가 제한지역 지정고시(서초구 고시 제2000-44호)
▶ 제한지역 고시가 3년간 1회에 한하여 제한할 수 있어,
제한기간 만료후 보호대책이 문제

○ 2001.3 ~ 2003.5.7 : 우면산트러스트운동 전개를 위한 자료수집 및 계획 수립

○ 2003. 5.9 :서초구 거주 주요인사 우면산트러스트운동 추진모임

○ 2003. 5.20 : 우면산내셔널트러스트 창립 발기인대회

▶ 창립총회 개최 준비절차 논의

▶ 창립 취지문 및 결의문 채택

○ 2003. 6.13 : 우면산내셔널트러스트 창립준비위원회 개최

▶ 임원선출 (상임대표, 공동대표, 고문 등 선출)

▶ 정관, 사업계획, 예산계획 심의

○ 2003. 6.20 : 우면산내셔널트러스트 창립총회 개최

○ 2003. 8.29 : 이사회개최 (임원선출:이사장 송정숙, 이사28명)

○ 2003.10. 1 : 『재단법인우면산내셔널트러스트설립및운영에 관한 조례』 제정

○ 2003.11.18 : 재단법인설립 허가 (주무관청 : 산림청)

○ 2003. 12. 5 : 재단법인설립 등기완료

○ 2003. 12. 5 : 숲 홍보대사 위촉장 수여 및 금요음악회 개최

▶ 홍보대사 : 임형주(세계적인 팝페라 가수)

▶ 모금금액 : 4,250천원

○ 2003. 12.31 : 공익성기부금대상단체지정 (후원금에대한 세금감면혜택)

○ 2004. 1. 28 : 이창호국수 초청 특별다면기 개최

▶ 우면산트러스트 기금 후원 : 25,370천원

○ 2004. 6. 27 : 우면산트러스트 1주년기념 범시민걷기대회 개최

○ 2004. 7. 2 : 우면산트러스트 1주년기념 음악회 (김창완)

○ 2005. 2. 23 : 2005년도 우면산NT 정기이사회 개최

○ 2005. 4. 15 : 우면산사랑 기금마련 미술 전시회 개최

▶ 우면산트러스트기금 후원금 전달 : 11,200천원

○ 2005. 4. 15 : 우면산 사랑 노랫말·동시 공모 시상식을 겸한 우면산 사랑 환경음악회 개최

○ 2006. 3. 13 : 1차 매입대상 토지매매 조인식

○ 2006. 4. 25 : 토지매매계약 및 잔금지급

□ 토지매입 현황

○ 1차 매입토지 : 2006. 4. 25 토지매매계약 및 잔금지급

▶ 위 치 : 서초동 431-5 임야 849㎡

서초동 431-6 임야 1,291㎡

서초동 산52-17 임야 1,091㎡

※ 총 3,231㎡ (약 980평)

□ 후원금 및 후원회원 현황 (2006.4.26 현재)

○ 회 원 수 : 18,184명

○ 기금잔액 : 4천8백6십만원

○ 기금누계 : 45억7백만원

□ 향후 추진계획

○ 매입토지에 우면산내셔널트러스트 운동 기념비건립

○ 매입토지 2필지에 야생초화 단지를 조성하여 토지매입을 기념하고, 우면산내셔널트러스트 운동의 상징적인 의미 부여

○ 2차 매입대상토지 선정

○ 2차 매입대상토지 매입을 위한 기금조성

○ 기금조성을 위한 홍보활동

□ 우면산NT 운동 효과

○ 시민, 재단, 관이 함께하는 환경보호의 새로운 해법 제시

○ 척박한 기부문화 현실에, 기부문화 확산에 기여

○ 학생들에게 환경보호의 중요성을 일깨워 주고 방법론을 제시하여 교육적인 가치로서의 역할

서울특별시서초구조례 제539호

서울특별시서초구재단법인우면산내셔널트러스트설립및운영에관한조례

제1조(목적) 이 조례는 서울특별시서초구(이하 "구"라 한다)가 권장하는 사업인 우면산의 자연경관 보전 및 자원의 사회적 공유화를 위하여 『재단법인 우면산내셔널트러스트』(이하 "재단", 영문표기 : Umyeonsan National Trust Foundation이라 한다)를 설립·운영하는데 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(설립) 재단은 민법의 규정에 의한 재단법인으로 한다.

제3조(재단의 사업) 재단은 다음 각 호의 사업을 행한다.

1. 우면산 지역의 공유화를 위한 기금 모금, 토지 등 부동산 매입, 신탁, 관리에 관한 사업
2. 우면산 지역의 환경 및 문화유산 보호·지원에 관한 사업
3. 자연자원과 문화유산의 보호와 관련하여 필요하다고 인정되는 사업
4. 기타 법인의 목적달성에 필요한 사업

제4조(기본재산의 조성) ① 재단의 기본재산은 구의 출연금과 시민의 기부금 및 기타 수입금으로 조성한다.

② 구는 재단의 설립·운영 및 사업에 필요한 자금을 충당하기 위하여 예산의 범위 안에서 재단에 출연금 및 보조금을 교부할 수 있다.

제5조(정관) ① 재단의 정관에는 다음 각 호의 사항을 기재하여야 한다.

1. 목적
2. 명칭
3. 사무소의 소재지
4. 재산 및 회계에 관한 규정
5. 임원의 임면과 임기 등에 관한 사항
6. 이사회에 관한 사항
7. 감사 및 직원에 관한 사항
8. 정관의 변경에 관한 사항

9. 해산에 관한 사항
10. 기타 재단의 운영에 관한 사항

② 재단은 정관의 작성 또는 변경하고자 하는 때에는 주무관청에 승인신청을 하기 전에 구청장의 동의를 얻어야 한다.

제6조(임원 및 이사회 등) ① 재단의 임원 및 이사회의 구성과 운영 등은 정관으로 정한다.

② 재단의 이사 중 1인은 상임이사로 하고, 서초구청장이 지명하는 구 소속 공무원으로 당연직으로 한다.

제7조(직원) 재단 직원의 임면은 정관이 정하는 바에 의한다.

제8조(운영재원 등) 재단의 운영 및 사업에 필요한 재원은 구의 보조금, 기본재산 운용과 관련한 이자수익금 및 기타 수입으로 충당한다.

제9조(사업연도) 재단의 사업연도는 지방자치단체 일반회계의 회계연도에 의한다.

제10조(업무의 위탁) 구청장은 우면산 지역의 환경과 문화유산의 보호를 효율적으로 추진하기 위해 관련업무를 재단에 위탁할 수 있다.

제11조(협조 등) 구청장은 필요한 경우에 재단의 운영상황 등을 요청하거나 소속 공무원 또는 지정하는 자로 하여금 그 업무를 확인하게 할 수 있다.

제12조(공무원의 파견) 구청장은 재단의 설립목적을 달성하기 위하여 관계 법령이 정하는 바에 따라 재단에 소속공무원을 파견할 수 있다.

제13조(규칙) 이 조례의 시행에 관하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

부 칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

<부록 4> 개발제한구역 협의매수 처리기준(항목별 점수배정 기준)

□ 우선매수대상지역(토지)

구분	분야별	세부기준		점수
항목별배점기준	우선매수 대상지역별	조정가능지역(국책사업 포함) 개발제한구역 내측경계선 1km이내, 집단취락해제지구 개발제한구역 내측경계선 0.5km이내		20
		서울중심 개발제한구역 내측경계선 주변(행정구역상 서울시)		16
		구역지정시 제외된 도심지 개발제한구역 내측경계선 1km이내, 구역지정시 제외된 집단취락지 개발제한구역 내측경계선 0.5km이내		12
	기반시설 접근성	도로접면여부	일반 국도	5
			특별시도, 광역시도, 지방도	3
			기타 도로	1
		주요시설과의 거리	1km이내	5
			2km이내	3
			4km이내	1
	환경평가	5등급		10
		4등급		8
		3등급		6
		2등급		4
		1등급		2
	이용용도별	학교용지, 종교용지, 공장용지		10
		잡종지		8
		기타		6
		전,답,과수원		4
		임야		2
	토지규모	10,000㎡이상		10
		7,000㎡이상		8
		4,000㎡이상		6
		1,000㎡이상		4
		300㎡이상		2
	토지소유자	소유기간	25년이상	5
			15년이상	3
			15년미만	1
		거주기간	25년이상	5
			15년이상	3
			15년미만	1
	중심도시 인구규모	500만 이상		10
		200만 이상		8
		100만 이상		6
		50만 이상		4
	매입토지와의 연계성	100m이하		20
		200m이하		16
		300m이하		12
		400m이하		8
		500m이하		4
가산점	토지 소유기간	구역지정 이전부터 소유		10
	경계선 인접토지	0 - 100m		5
	지자체등 추천	지자체, 지역환경단체 추천토지		15

자료: 건설교통부,한국토지공사, 개발제한구역 토지협의매수 업무처리기준 자료

□ 일반매수대상지역(토지)

구분	분야별	세부기준				점수
항목별 배점기준	도시관리, 환경보전 측면	난개발 훼손가능성	이용용도별	학교용지, 종교용지, 공장용지		10
				잡종지		8
				기타		6
				전.답, 과수원		4
				임야		2
			인접지역과의 관계	도로접면 여부	일반국도	10
					특별시도,광역시도, 지방도	6
					기타도로	2
				주요시설과의 거리	1km이내	10
					2km이내	6
					3km이내	2
				기개발지와 거리	1km이내	10
					2km이내	6
					3km이내	2
			경사도	10 이하		5
				20 이하		3
				30 이하		1
			표고	50m 이하		5
				100m 이하		3
				100m 초과		1
		자연환경 보전	환경평가등급	1등급		20
				2등급		16
				3등급		12
				4등급		8
				5등급		4
			토지규모	10,000㎡이상		10
				7,000㎡이상		8
				4,000㎡이상		6
				1,000㎡이상		4
				300㎡이상		2
			녹지축 하단부분 및 녹지축 사이 단절된 지역위치, 생태자연도 1등급지역, 조수보호구역중 1개이상 해당			20
	토지소유자	소유기간		25년이상		10
				15년이상		6
				15년미만		2
		거주기간		25년이상		10
				15년이상		6
				15년미만		2
	중심도시 인구규모	500만 이상				10
		200만 이상				8
		100만 이상				6
		50만 이상				4
	매입토지와의 연계성	100m이하				20
		200m이하				16
		300m이하				12
		400m이하				8
		500m이하				4
가산점	토지소유기간	구역지정이전부터 소유				10
	경계선 인접토지	0 - 100m				5
	지자체등 추천	지자체, 지역환경단체 추천토지				15

<부록 5>

국내·외 개발제한구역 내셔널트러스트 관련 연락처

■ 한국

개발제한구역에 관한 정보

- **건설교통부 도시환경팀**
  경기도 과천시 중앙동 정부종합청사 4동
  Tel: (02) 2100-8525, 8529
  http://www.moct.go.kr

개발제한구역 토지협의매수에 관한 정보

- **한국토지공사 토지협의매수 담당**
  경기도 성남시 분당구 정자동 217
  Tel: (031) 738-7114, 8114
  http://www.iklc.co.kr

한국내셔널트러스트에 관한 정보

- **한국내셔널트러스트**
  서울 종로구 신문로2가 87-27 피어선빌딩 608호
  Tel: (02) 739-3131
  http://www.nationaltrust.or.kr

기타 시민단체에 관한 정보

- **환경정의**
  서울 성북구 삼선동 5가 100-4
  Tel: (02) 743-4748
  http://www.eco.or.kr

· **(사)100만평문화공원조성범시민협의회**

부산 부산진구 부암동 667-1번지

Tel: (051) 802-3188~9

http://www.millionpark.or.kr

· **우면산내셔널트러스트**

서울 서초구 남부순환로 2584(서초2동 1376-3)

Tel: (02) 570-6114

http://www.seocho.seoul.kr

· **무등산공유화운동**

광주광역시 북구 누문동 71 밀알회관 301호

Tel: (062) 528-1187

http://www.mudeungsan.org

■ 미국

도시성장경계와 그린벨트에 관한 정보

· **Greenbelt Alliance**

530 Bush Street, Suite 303 San Francisco, CA 94108

Tel: (415) 398-3730

http://www.greenbelt.org

농지보호에 관한 정보

· **American Farmland Trust**

1920 N Street NW, Suite 400 Washington, DC 20036

Tel: (202) 659-5170

http://www.farmland.org

지부: 캘리포니아, 일리노이, 메사추세츠, 미시간, 뉴욕, 오하이오주

토지신탁(land trust)에 관한 정보

- **The Land Trust Alliance**

  1319 F Street NW Washington, DC 20004

  Tel: (202) 638-4725

  http://www.lta.org

  이 동맹은 매년 Land Trust Rally를 후원하며, 토지신탁활동, 토지보호, 토지업무 연구와 발표 등을 특징으로 함

공공용지 신탁에 관한 정보

- **The Trust for Public Land**

  116 New Montgomery Street 4th floor San Francisco, CA 94105

  Tel: (415) 495-4104

  http://www.tpl.org

내셔널트러스트에 관한 정보

- **National Trust**

  1785 Massachusetts Ave, NW, Washington, DC 20036-2117

  Tel: (202) 588-6000

  http://www.nationaltrust.org

내셔널 트리 트러스트에 관한 정보

- **National Tree Trust**

  1120 G Street, NW Suite 770, Washington, DC 20005

  Tel: (202) 628-8733

  http://www.nationaltreetrust.org

  지부: 텍사스, 일리노이, 캘리포니아, 버지니아 등

■ 영국

내셔널트러스트에 관한 정보

- **The National Trust**

  PO Box 39, Warrington WA5 7WD

  Tel: (0870) 458-4000

  http://www.nationaltrust.org.uk

  지부: 잉글랜드 Devon 등 12개소, 노던 아일랜드・웨일즈・스코트랜드 각 1개소

■ 일본

내셔널트러스트에 관한 정보

- **재단법인 일본내셔널트러스트**

  The Japan National Trust

  100-0005 東京都 千代田區丸の內 3-4-1 新國際ビル10區

  http://www.national-trust.or.jp

기타 내셔널트러스트 운동단체

- **시레도코 100㎡추진본부**

  099-41 北海道 斜里郡 斜里町 役場 環境保全課

- **天神崎 자연을 중시하는 모임**

  646 和歌山縣 田辺市 元町 1150-3

- **재단법인 사이타마 綠의 트러스트협회**

  336-8501 浦和市 高砂 3-15-1 埼玉縣 環境生活部 綠政課內