

요약

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

2020년 도시공원 일몰제로 갈등 늘듯 … 선제적 갈등관리 방안 마련할 시점

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

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

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

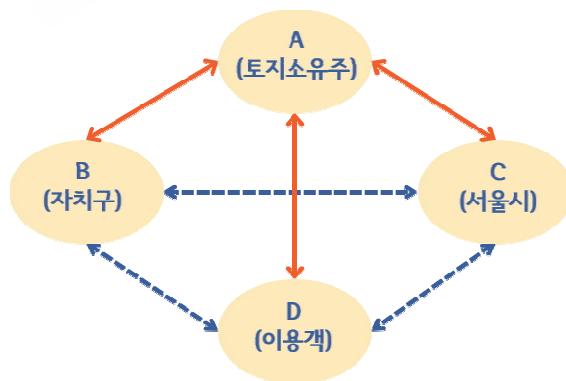
경기도, 부산광역시 등 다른 지자체에서도 사유지로 구분된 등산로에서 토지소유자와 지자체 또는 이용객과의 갈등을 겪고 있다. 이에 대해 우회로 조성, 사유지 매입 계획 등 지자체에서 관리대책을 마련하고 있으나 지속적으로 갈등이 발생하고 있다. 일본의 사이타마현 료카미산에서도 등산로 폐쇄와 같은 갈등문제가 발생하였지만 결과적으로 토지소유주가 새로운 등산로를 정비하고 정기적으로 관리하며 환경정비금(이용료 개념)을 지급받는 방식을 취하고 있다.

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

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

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

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



[그림 1] 갈등 이해관계자 기본 관계도

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

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

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

[표 1] 등산로 매입비 및 이용료 산정 결과

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

*길이는 GIS상에서 추출한 값으로 실제 값과 다를 수 있음

**매입비, 이용료는 공시지가 기준으로 산정

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

등산로 면적에 대한 매입비는 토지 내에 지나가는 등산로 길이와 폭에 공시지가를 적용하고, 이용료는 기존 도로에서 적용하고 있는 도로점용료 산출근거¹⁾를 바탕으로 산정하였다. 결과적으로 이용료는 등산로 구간 매입비의 5%에 해당하는 비용이며, 이용료를 지불하면 20년간 매입비용으로 이용할 수 있다. 매입비 확보가 어려운 경우 이용료의 개념을 적용하여 등산로 구간에 대해서 토지소유자에게 이용료를 지급하고, 행정에서의 시설물 설치 등에 필요한 구간을 확보할 수 있는 방안으로 볼 수 있다.

녹지활용계약이 활성화하도록 재산세 감면 등 세제혜택 기준 변경 바람직

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

[표 2] 녹지활용계약 조항 변경(안)

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

1) 점용료 = 전용면적(m^2) × 공시지가 × 점용기간 × 요율

갈등영향 분석 활용해 갈등확대 가능성이 높은 지역 중심으로 선제적 대응

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



[그림 2] 갈등영향분석 활용

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

등산로 이용·갈등관리체계 마련으로 이용객들의 불편·안전 불안 최소화해야

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

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

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

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

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

