

## 요약

## 사회경제 등 다양한 가치 종합 측정해 미집행 시설녹지의 보상 우선순위 마련

### 일몰제에 따라 장기미집행 계획시설 5년 내 대거 지정해제 예상

도시군계획시설(이하 시설)은 공공복리를 증진하고 도시민의 삶을 영위하기 위한 필수기반요소로 공공으로부터의 공급이 반드시 필요하다. 그러나 1990년대부터 계획시설의 미집행은 지속적으로 발생되었으며 이로 인해 다양한 갈등이 야기되었다. 더욱이 지난 1999년 도시계획법과 관련하여 사유재산의 영구 침해는 공익적이라도 적법하지 않다는 위헌 판결과, 2000년부터 적용된 일몰제에 의해 장기미집행 시설의 지정해제가 5년 앞으로 다가옴에 따라 중앙정부와 지자체는 이에 대응하기 위한 다양한 노력을 시도하고 있다.

전국 전체 장기미집행 시설 면적은 13,748km<sup>2</sup>로 우리나라 국토의 약 14%에 해당한다. 서울의 경우 2005년 75%이던 계획시설 집행률이 약 30% 감소하였으며 미집행을 완전히 해결하기 위해서는 서울시 한 해 예산의 34%(약 23조 원) 수준인 약 8조 1천억 원의 비용을 필요로 하는 실정이다. 따라서 현재의 재정능력으로는 장기미집행의 해결은 멀어 보인다.

**[표 1]** 지난 10년간 수도권 전체 미집행 시설 추정사업비 변화

행정 구역	2005			2014			증감 여부*
	집행률 (%)	미집행 면적 (km <sup>2</sup> )	추정 사업비 (백만 원)	집행률 (%)	미집행 면적 (km <sup>2</sup> )	추정 사업비 (백만 원)	
전국	67.08	13,877	194,022,248	27.58	13,748	202,598,233	▲
서울	75.49	792	13,215,200	46.78	655	8,122,487	▽
인천	80.04	484	3,853,038	20.86	534	6,373,612	▲
경기	76.52	1,889	29,878,109	22.96	2,195	42,519,374	▲

\* ▲: 증가, ▽: 감소

출처: 한국토지주택공사, 도시계획현황

## 삶의 질 관심 증대로 녹지수요 늘어... 녹지조성 예산은 감소추세

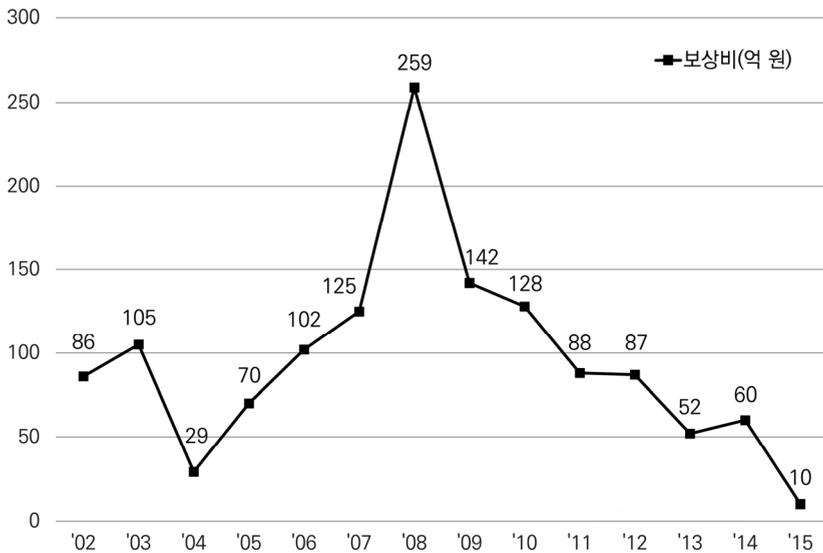
최근 삶의 질에 대한 주민들의 관심이 증대되면서 생태·환경을 이용하고자 하는 사회적 수요와 공공의 공급 필요성이 동시에 증대되었다. 이를 반영하듯 지난 7년간 시설 녹지 결정 면적이 증가되었지만 반대로 집행률은 감소하였다. 이는 서울뿐 아니라 전국적 추세이다. 녹지는 계획 시설 중에서 공원과 도로 다음으로 지정 면적이 넓은 시설이다.

**[표 2]** 서울시 시설별 도시계획 현황 변화

시설 종류	2008			2014			비교*	
	결정 면적 (km <sup>2</sup> )	미집행 면적 (km <sup>2</sup> )	미집행 비율 (%)	결정 면적 (km <sup>2</sup> )	미집행 면적 (km <sup>2</sup> )	미집행 비율 (%)	미집행 면적 증감	결정 면적 증감
공원	188.71	68.64	36.4	112.74	56.65	50.3	▲	▽
도로	4.64	3.77	81.3	6.26	5.42	86.5	▲	▲
녹지	0.68	0.53	77.6	0.89	0.74	82.8	▲	▲
학교	0.30	0.29	95.0	0.50	0.50	100.0	▲	▲
운동장	0.46	0.43	92.7	0.46	0.43	92.7	-	-
광장	0.18	0.18	97.4	0.44	0.37	82.5	▽	▲
수도공급시설	0.48	0.28	58.6	0.42	0.26	62.0	▲	▽
유원지	0.90	0.31	34.3	0.29	0.20	71.3	▲	▽
체육시설	0.13	0.12	92.2	0.16	0.16	99.6	▲	▲

\* ▲: 증가, ▽: 감소, -: 증감 없음

출처: 한국토지주택공사, 도시계획현황



[그림 1] 서울시 시설 녹지 보상 투입비 추이 현황

서울시에서 2015년 배정된 공원·녹지관련 예산은 총 3,239억 원이지만 이 중 대부분은 공원 조성을 위한 예산이며 시설 녹지 집행을 위한 예산은 최근 계속 감소하여 10억 원에 불과하다. 이는 지방행정의 열악함과 더불어 비슷한 성격의 시설인 공원에 비해 활용도가 떨어진다는 점에서 상대적으로 관심이 적다는 것을 반영한다.

공공의 시설공급이 사회적 수요와 반드시 일치하는 것은 아니다. 그러나 녹지와 같이 향후에도 수요가 증대될 수 있는 시설의 미집행 비율 증가는 다양한 사회적 문제를 일으킬 수 있으므로 녹지를 대상으로 한 연구가 필요하며 일몰제 대상이 되는 녹지의 장기미집행을 해소하기 위한 연구의 필요성이 있다고 할 수 있다.

## 예산 충분히 확보 않고 도시발전 위주 계획이 가장 큰 미집행요인

계획시설 미집행의 발생원인은 다양한 것으로 알려져 있으나 다수의 연구자들은 계획의 태생적 원인과, 재정적 원인에 주목하고 있다. 무엇보다도 가장 큰 원인은 계획시설을 공급할 충분한 예산이 확보되지 않기 때문이다. 물론 도시계획 수립단계에서부터 재정적 상황을 고려하였다

면 미집행이 현재의 발생 추세보다 적을 가능성도 있겠지만 시의 방향을 결정하는 도시기본계획은 대체로 인구와 경제상황이 계획시점보다 성장할 것을 기대하고 수립하므로 계획만 있고 조성이 안 된 미집행 시설의 증가는 당연한 결과라고 할 수 있다.

더욱이 도시기본계획이나 관리계획은 상위의 계획하에서 수립되기 때문에 장기적 성격을 내포하게 된다. 따라서 계획수립 당시의 사회·경제적 상황과 현재의 상황이 일치하지 않아 집행 필요성이 없는 시설이 공급될 가능성이 존재한다. 따라서 다양한 문제에 봉착한 미집행을 해결하기 위해서는 현재의 도시 상황에서 계획시설에 대한 재진단이 필요하다.

특히 일몰제의 대상이 되는 장기미집행 계획시설을 위주로 사회적 수요, 공급 필요성, 예산 등을 진단하여 공공복지 증진이라는 계획시설 공급의 본래 목적을 달성하기 위한 방법과 기준을 결정해야 한다.

## 계획시설 갈등은 토지가치 둘러싼 이해당사자 간 대립으로 표출

계획시설을 둘러싼 갈등은 곧 토지라는 공간을 중심으로 재산적 가치, 사회적 가치, 환경적 가치에 대한 이해 당사자 간의 대립으로 나타난다. 기본적으로 계획시설 용지로 지정되면 토지 소유주는 온전한 소유권 행사가 불가능해지기 때문에 시설공급을 반대한다. 반대로 시설이용자인 인근주민들은 시설의 공급을 원하게 된다. 이와 달리 직접적 이해당사자가 아닌 환경단체는 토지 내 생태환경을 고려하여 시설 공급의 필요여부를 따진다.

이와 같은 가치관의 대립 양상은 반대로 장기미집행을 해소하기 위한 기준으로 활용될 수 있다. 토지의 재산적 가치는 시설공급의 용이성이며 사회적 수요는 공급의 필요성이고 생태·환경은 시설의 성격에 따라 시설공급의 방향성을 가늠하는 기준이 된다. 따라서 계획시설 용지를 평가하기 위해서는 해당 토지 외에도 주변상황을 종합적으로 평가할 수 있는 방법과 기준을 필요로 한다.

## 보상토지는 각각 5개 지표 활용해 경제·사회·환경가치 종합 측정

장기미집행 시설 용지의 평가는 곧 집행 및 보상의 우선순위가 된다. 평가된 대상 토지(필지)의 정보를 표준화하여 각기 다른 범위와 단위를 단일화하는 과정을 거쳐 최종적으로는 비교를 통해 그 순위를 도출하게 된다. 이와 같은 방법을 거치는 이유는 한정된 재화를 타당하고 효율적으로 사용해야 하는 계획시설 집행환경과 맥락을 같이한다. 평가를 위한 변수는 선행연구를 검토한 뒤 현장상황을 반영하여 총 15개를 선정하였다.

이렇게 구축된 시설 녹지 결정용지의 정보는 표준화 과정을 거쳤기 때문에 개별 변수 간 비교뿐 아니라 변수의 대분류인 가치로도 비교가 가능하다. 또한 지자체의 여건에 따라 특정 부문 혹은 특정 변수에 가중치를 부여하여 집행 및 보상하고자 하는 용지의 우선순위를 결정할 수 있다는 점에서 활용도가 높을 것으로 기대된다.

이 연구는 지자체의 상이한 여건을 감안하기 어려운 연구의 특성상 서울시 본청에서 관리하는 장기미집행 10개 시설 녹지를 대상으로 구축된 변수를 토대로 시뮬레이션을 진행하였으며 특정부문에 가중치를 임의로 부여하여 비교하였다.

지표 값의 해석은 경제가치 측정지표 값이 높을수록 상대적으로 공급이 용이한 계획시설 용지로 판단할 수 있으며, 이와 같은 방식으로 사회가치 측정지표는 공급의 필요성을, 환경가치 측정지표는 토지의 보전 필요성을 측정할 수 있다. 분석결과 서울시청 관리 10개 녹지 중 성산 완충녹지가 집행 우선순위가 가장 높았으며 반대로 경부고속도로 완충녹지의 집행 우선순위가 가장 낮게 나타났다. 15개 변수 중 첫째로 필지의 보상비와 대체시설의 존재여부, 식생과 보호종의 출현여부의 변수가 영향을 준 것으로 판단된다.

[표 3] 측정 지표 및 대리변수

지표		대리변수	설명	처리	단위 및 치환
경제가치 측정치표	총 보상 비용	개별공시지가 × 면적	값이 클수록 재산가치 ▲, 집행 가능성 ▼	-	만 원(₩)
	보상소요 (부동산)	지장물 수	값이 클수록 재산가치 ▲, 집행 가능성 ▼	-	건축물 동수
	토지형질	지목	값이 클수록 재산가치 ▼, 집행 가능성 ▲	+	그 외=3, 특·목=2 전답=1, 대지=0
	갈등발생 규모	소유 구분 및 형태	값이 클수록 집행 가능성 ▲	+	개인단독=4, 개인공동=3 단체단독=2, 단체공동=1
	해제 이후 개발압력	용도지역	값이 클수록 집행 가능성 ▲	+	그 외=4, 전용주거=3 일반주거=2, 상업=1
사회가치 측정치표	녹지의 공급 필요성	시가화 면적 대비 녹지 비율	값이 클수록 공급 필요성 ▼	-	%
	지역주민의 삶의 질	주민 1인당 녹지면적	값이 클수록 공급 필요성 ▼	-	m <sup>2</sup>
	대체기능 동작	방음벽까지의 거리	값이 클수록 공급 필요성 ▲	+	m
	유해시설 위치(소음)	인접철도까지의 거리	값이 클수록 공급 필요성 ▲	+	500m 초과=4, 100m 초과 500m 이하=3, 50m 초과 100m 이하=2, 50m 이하=1
	유해시설 위치(대기)	전용도로까지의 거리	값이 클수록 공급 필요성 ▼	-	m
환경가치 측정치표	미래수요 부응	시설 녹지 총 지정면적	값이 클수록 보존 필요성 ▲	+	m <sup>2</sup>
	환경생태 가치	비오톱 유형등급	값이 클수록 보존 필요성 ▲	+	등급(역순)
	보호종	보호종 출현지	값이 클수록 보존 필요성 ▼	-	m
	식생종류	식생종류	값이 클수록 보존 필요성 ▲	+	자연림=3, 조경림=2, 초지=1, 시가화=0
	자연토양	불투수포장 비율	값이 클수록 보존 필요성 ▼	-	%

[표 4] 분석결과\*

녹지명	동일 가중치 등위	경제적 가치 가중치 부여 시 등위	사회적 가치 가중치 부여 시 등위	환경적 가치 가중치 부여 시 등위
대상 완충녹지	중	상	중	상
이촌 완충녹지	하	하	중	하
월계 완충녹지	중	중	중	중
성산 완충녹지	상	상	상	상
동송 완충녹지	상	중	상	상
원효 완충녹지	상	상	상	중
경부고속도로 완충녹지	하	하	하	하
경인 제1완충녹지	중	중	중	중
경인 제2완충녹지	중	중	하	중
경의 제2완충녹지	하	하	하	하

\* 상위그룹은 1-23순위, 중위그룹은 45-67순위, 하위그룹은 8-9-10순위로 구분함

## 보상 이전 선결과제는 현재 여건 검토·평가원칙 수립 등 3가지

이 연구에서는 연구대상지 내 시설 용지를 평가하고 현장 조사하였다. 그 결과 다양한 이유에 의해 집행 및 보상이 필요 없는 경우, 사회적 수요를 계획시설이 아닌 다른 수단을 통해 충족시켜줄 수 있는 사례가 발견되었다. 예를 들어 성산녹지는 원인시설이 없고, 집행여부와는 무관하게 시설 녹지로서의 기능을 유지했다. 또한 경부고속도로 완충녹지에는 소음을 완충하기 위한 방음설비가 설치되어 집행의 필요성이 이전에 비해 퇴색되었다. 이와 같은 경우 집행을 위한 경제적 보상보다는 도시관리계획을 변경하거나 시설지정을 해제하는 것이 타당하다.

이처럼 보상 이전에 선행되어야 할 몇 가지 사항들이 있으며 이는 보상 우선순위 선정과 함께 매우 중요한 의미를 가진다.

### (1) 현재 여건 반영해 공급 필요성 검토

지자체별로 미집행을 해소하기 위해서는 무엇보다 현재 여건을 반영하여 시설의 공급 필요성을 따져볼 필요가 있다. 도시계획은 가변적이라 언제나 변경의 여지가 있으나 공급 타당성이 없는 시설을 설치할 경우 원래의 상태로 복구하기가 어렵고 매몰비용이 발생하여 평가가 반드시 선행되어야만 한다.

### (2) 평가는 계량화 후 다양한 가치 반영

평가는 언제나 비교가 용이하도록 가공 및 계량화되어야 하며 이를 토대로 다양한 가치가 반영되어야 한다. 재정이 충분치 않은 상황에서는 꼭 필요하고, 설치가 용이하며, 주변 생태환경에 악영향을 주지 않는 용지에 집행 우선순위를 두는 것이 가장 타당하다.

### (3) 현실적 예산범위 내 적절한 해법 개발

현실적인 예산 범위 내에서 이에 맞는 적절한 방법이 없는지를 따져볼 필요가 있다. 수용을 통한 시설의 공급 외에도 대체시설의 설치를 통해 시설 녹지로서의 기능을 수행할 가능성을 따져보거나 기부채납과 같은 방식으로 비용 발생 없이 집행하는 것도 장기미집행을 해소하기 위한 하나의 대안이 될 것이다.