

# 서울시 녹지의 보전

양 병 이\*

## 목 차

- I. 서울시 공원녹지의 현황
- II. 공원녹지의 문제점
  - 1. 공원지역의 개발 압력가중
  - 2. 미시설공원의 과다
  - 3. 사실상의 공원녹지와 법적공원녹지의 불일치
  - 4. 접근용이한 공원녹지의 부족
  - 5. 공원녹지의 관리부족
- III. 공원녹지 보전대책
  - 1. 공원녹지 보전정책의 개선방향
  - 2. 그린벨트(개발제한구역)관리의 개선방향
  - 3. 공원녹지확충을 위한 방안
- IV. 맺는말

## I. 서울시 공원녹지의 현황

1990년 1월 현재 서울시의 공원현황을 살펴보면 계획공원이 1,252개소이고 전체면적은 152,497,217제곱미터(46,211,278평)로서 서울시 행정구역의 25.2%를 차지하고 있다. 이들 계획공원면적을 인구수로 나눈 시민 1인당 공원면적은 14.42제곱미터에 달한다. 이 수치는 외국의 도시와 비교하거나 우리나라의 대도시와 비교해 볼 때 타도시들보다 훨씬 부족한

〈표 1〉 우리나라 대도시의 1인당 공원면적

도시명	1인당 공원(계획공원)면적(m <sup>2</sup> )	기준년도	도시명	1인당 공원(계획공원)면적(m <sup>2</sup> )	기준년도
서울시	14.42	1990	인천시	20.68	1988
부산시	10.34	1988	광주시	40.61	1988
대구시	15.25	1988	대전시	37.66	1988

〈표 2〉 외국도시의 1인당 공원면적

도시명	1인당 공원면적(m <sup>2</sup> )	도시명	1인당 공원면적(m <sup>2</sup> )
로스앤젤레스	18.9	스톡홀름	68.3
워싱턴	40.8	암스텔담	18.6
브라질리아	22.1	런던	22.8
제네바	15.1	파리	8.4
토마	11.4	뮌헨	17.6

\* 서울대 환경대학원 부교수

〈표 3〉 서울시 공원유형별 현황(1990년)

區分 公園別	計 劃				施 設				未 施 設			備 考
	個 所	面 積	占有比	1人當積	個 所	面 積	施設物	1人當積	個 所	面 積	未施設率	
合 計	1,252(19)	152,497,217.32	100	14.42	986(3)	88,467,070.14	58.01	8.37	266(16)	64,030,147.18	41.91	
○都 市 公 園	1,233(19)	105,419,209.72	69.08	9.97	974(3)	44,163,798.14	41.89	4.17	259(16)	61,255,411.58	58.1	87.8.5 移管 (국립공원) 관리공단
都市自然公園	26 (7)	73,809,438.8	48.36	6.98	7(1)	32,243,344.8	43.68	3.04	19 (6)	41,566,094	56.32	
近 隣 公 園	210(12)	27,057,778.3	17.73	2.56	101(2)	7,690,743.4	28.42	0.73	109(10)	19,367,034.9	71.58	
어 린 이 公 園	992	1,457,633.62	0.95	0.14	861	1,135,350.94	77.89	0.11	131	322,282.68	22.11	
墓 地 公 園	5	3,094,359	2.04	0.29	5	3,094,359	100	0.29				
○國 立 公 園	1	39,710,000 (103,180)	26.02	3.75	1	39,710,000 (103,180)	100	3.75				
○其 他	18	7,471,187.6	4.9	0.70	11	4,696,452	62.86	0.45	7	2,774,735.6	37.14	
漢 江 市 民 公 園	13	6,930,000	4.54	0.65	10	4,669,600	67.38	0.44	3	2,260,500	32.62	
支 川 邊 公 園	1	26,952	0.03		1	26,952	100	0.01				
遊 園 地	4	514,235.6	0.33	0.05					4	514,235.6		

※ 국립공원은 4·19 묘지공원 103,180m<sup>2</sup>가 포함된 숫자임.

○ 행정구역대비 : 25.2%(행정구역 605.42km<sup>2</sup>)

○ 인구(89.11.1 현재) : 10,576,794명

(자료 : 서울시, 공원현황 1990)

<표 4> 서울시 개발제한 구역 지목별현황(1990년) (단위 : km<sup>2</sup>)

구	별	계	대	지	임	야	농경지 (전·답)	잡종지	기	타
계		166.82	6.41	105.04	28.47	8.24	18.66			
종	로	8.23	0.24	7.55	0.41	—	0.03			
성	동	1.90	0.03	1.82	0.01	—	0.04			
중	랑	6.44	0.56	4.0	1.76	—	0.12			
성	북	5.81	0.12	5.58	0.04	—	0.07			
도	봉	22.45	0.36	21.12	0.61	0.11	0.25			
노	원	17.34	0.93	11.92	0.77	—	3.72			
은	평	19.54	1.53	11.12	1.65	—	5.24			
서	대	2.64	0.04	2.58	—	0.02	—			
마	포	0.26	0.05	0.03	0.11	0.05	0.02			
양	천	1.50	0.01	1.14	0.35	—	—			
강	서	19.43	0.38	1.22	6.26	7.53	4.04			
구	로	6.42	0.34	4.49	1.31	—	0.28			
관	악	8.27	0.01	8.23	0.03	—	—			
서	초	24.57	0.73	16.35	6.86	—	0.63			
강	남	6.12	0.19	4.28	1.33	—	0.32			
송	파	4.63	0.13	0.80	3.60	0.10	—			
강	동	11.27	0.76	2.81	3.37	0.43	3.90			

\* 1. 농경지는 생산농지로 대부분 개활지임.  
 2. 대지는 대부분 취락을 이루고 있음.  
 (자료 : 서울시 녹지과)

<표 5> 서울시 행정구역별 개발제한구역 현황 (비율 : 행정구역대비)

구	별	구분 행정구역면적 (km <sup>2</sup> )	개발제한구역현황		임 야 현 황		비	고
			면적(km <sup>2</sup> )	비율(%)	면적(km <sup>2</sup> )	비율(%)		
계		605.40	166.82	27.6	159.37	26.3		
종	로	24.01	0.23	34.3	9.57	39.9		
중	구	9.99	—	—	1.60	16.0		
용	산	21.90	—	—	1.84	8.4		
성	동	33.90	1.90	5.6	3.81	11.2		
동	대	14.26	—	—	1.72	12.1		
중	랑	18.53	6.44	34.8	5.72	30.9		
성	북	24.29	5.81	23.9	9.72	40.0		
도	봉	44.23	22.45	50.8	23.01	52.0		
노	원	35.93	17.34	48.3	16.70	46.5		
은	평	29.69	19.54	65.8	14.56	49.0		
서	대	17.69	2.64	14.9	5.97	33.8		
마	포	23.87	0.26	1.1	1.12	4.7		
양	천	17.55	1.50	8.6	2.86	16.3		
강	서	41.43	19.43	46.9	3.45	8.3		
구	로	32.92	6.42	19.5	6.88	20.9		

영	등	포	24.43	—	—	0.04	0.2
등		작	16.37	—	—	3.96	24.2
관		악	29.63	8.27	27.9	16.91	57.1
서		초	47.50	24.57	51.7	16.70	35.2
강		남	38.97	6.12	15.7	4.79	12.3
송		파	33.85	4.63	13.7	3.10	9.2
강		동	24.46	11.27	46.1	5.34	21.8

(자료 : 서울시 녹지과)

수준임을 나타내고 있다(표 1, 2 참조). 계획공원중에서도 공원기능을 제대로 하고 있는 시설공원은 986개소 88,467,070제곱미터로 시민 1인당 8.37제곱미터에 불과한 실정이다. 다시 말하면 계획공원중 42%에 해당하는 면적이 공원구실을 못하고 도시계획상으로도만 공원으로 지정되어 있을 뿐이다. 이를 다시 공원 유형별로 구분해 보면 <표 3>에서 보는 바와 같이 서울시의 외곽에 위치한 산들로 이루어진 도시자연공원과 국립공원이 74.4%를 차지하고 있어 접근이 용이한 지역에 위치한 공원은 매우 적은 실정이다. 실제 공원시설이 되어 있으며 가까운 거리에 있어 서울시민이 걸어서 이용할 수 있는 근린공원이나 어린이 공원만을 따져본다면 시민 1인당 0.83제곱미터에 불과한 공원을 가지고 있다.

서울시 행정구역중 그린벨트(개발제한구역)로 지정된 면적은 166.82제곱킬로미터로 전체 행정구역면적의 27.6%에 달하고 있다. 그린벨트를 지목별로 살펴보면 임야가 63%에 달하고 농경지가 17%에 이르러 80%가 녹지인 셈이다(표 4 참조). 그린벨트를 구청별로 보면 도봉구, 은평구, 서초구는 행정구역의 50%이상이 그린벨트로 지정되어 있다(표 5 참조).

## II. 공원녹지의 문제점

### 1. 공원지역의 개발압력가중

현재 서울시행정구역내에는 주택지로 활용할 수 있는 개발가능지가 거의 바닥나 가고 있는 실정이기 때문에 과거의 어느때보다 공원녹지 혹은 그린벨트에 대한 개발압력이 가중되고 있는 실정이다. 과거의 전례를 보더라도 공원으로 지정되었으나 시설이 되어 있지 않은 계획 공원들이 대부분 주택지나 다른 시설의 부지로 전용되기 위해 공원에서 해제되거나 폐지된 사례가 많음을 알 수 있다. 과거 공원이 해제 혹은 폐지된 사유를 보면 불량주택재개발, 사유지의 택지화, 구획정리 등에 의한 주택용지화, 학교용지화, 정부기관용지화, 단체에 의한 회관 및 사설재단용지화 등의 요인에 의해 공원이 잠식되었다. 또한 서울시의 도시공원내에는 무허가건물 13,409동이 들어서버려 20만 5,885평이 점유당하고 있는데 이들의 대부분이 미시설공원을 무단점유하고 있어 도시공원으로 전환시키는데 장애요인이 되고 있다. 특히 이들 무허가건물들이 불량주택 재개발사업이 실시되거나 하는 경우에는 오

히려 공원이 해제되어 버리는 사례도 발생하고 있다. 앞으로 이와같은 공원녹지에 대한 개발압력은 더욱더 가중될 것으로 예상된다.

## 2. 미시설공원의 과다

90년 1월 현재 서울시의 도시공원중 공원시설이 설치되지 않은 미시설공원이 전체공원면적의 41.9%에 달하는 것으로 나타나 있다. 이는 서울시의 전체 계획공원 면적의 거의 절반에 가까운 면적이 공원구실을 제대로 못하고 있다는 얘기가 된다. 미시설공원이 과다함에 따른 문제는 이제까지의 경험으로 볼 때 미시설공원에는 무허가 건물이 들어서거나 무단점용 등을 통해 아니면 합법적인 절차를 밟아 공원해제를 한 사례가 빈번했었다는 점이다. 따라서 미시설공원이 많다는 사실은 공원해제의 가능성도 높을 뿐만 아니라 미시설공원이 공원으로서의 기능을 수행하지 못하므로 공원의 부족을 가중시키게 되는 문제를 안고 있는 것이다.

## 3. 사실상의 공원녹지와 법적공원녹지의 불일치

서울시내에는 사실상 공원으로서의 기능을 수행하고 있지만 법적으로는 도시공원으로 지정되지 않은 공간(가칭 비법정공원)들이 많이 있다. 예를들면 도심재개발사업에 의해 재개발 구역내에 소공원들이 조성되고 있으며 아파트단지내에는 주택건설촉진법에 의해 어린이 놀이터가 의무적으로 조성되고 사실상 어린이들이 이용하고 있는데도 이들 공간들은 도시공원법상의 공원요건을 갖추지 못하고 있다. 해서 법적으로는 도시공원이 아닌 것이다. 이들 비법정공원들은 조성이 된 후 건물주가 자발적으로 관리를 하고 있기 때문에 가능하면 관리의 편익과 비용의 절감을 위해 외부인들에게는 이용이 제한되도록 하고 있다. 따라서 현재 도시공원을 관장하는 행정부서에서는 법적공원만을 대상으로 하여 행정을 하고 있기 때문에 비법정공원은 제외되고 있어 공원행정이 현실과 괴리가 있음을 발견할 수 있다.

## 4. 접근용이한 공원녹지의 부족

이미 현황에서 밝혀진 바와 같이 집근처의 가까운 거리에 위치에 있는 근린공원이나 어린이 공원만을 가지고 시민 1인당 공원면적을 산출하면 90년 현재 0.83제곱미터에 불과해 계획공원을 기준으로 한 시민 1인당 공원면적 14.42제곱미터의 5.8%에 불과한 실정이다. 이는 계획공원의 수치상으로는 서울시의 공원이 제법 많이 있는 것 같이 보이지만 실제 접근용이한 공원녹지는 극히 부족하다는 것을 단적으로 나타내는 것이다. 84년에 조사된 서울시내 도시공원이용자에 대한 실태조사(서울시, 서울시 공원녹지 정책방향연구)의 결과에 의하면 근린공원의 경우에는 이용자가 공원까지 도달하는데 평균 2.5km 거리에서 오는 것으로 나타났고 어린이공원의 경우는 어린이들이 평균 450m의 거리에서 부터 오는 것으로 나타났다. 이와 같은 유치거리는 법적기준치를 2배이상 초과하는 것으로서 서울시의 공원들이 접근이 불편한 원거리에 위치하고 있음을 보여주는 것이다. 이용실태조사에서 “공

원을 더 만드는 경우 어떤 종류의 공원이 좋겠는가”에 대한 설문은 한 결과 80%의 응답자가 규모는 작더라도 집에서 걸어서 갈 수 있는 거리에 여러개를 분산해서 배치했으면 좋겠다는 응답을 하고 있다. 이는 서울시내의 공원들이 너무 멀리 위치해 있어 불편하기 때문에 나타난 희망사항들이라고 할 수 있다.

#### 5. 공원녹지의 관리 부족

서울시의 공원의 관리방식은 관리사무소가 공원내에 설치되어 있는 경우와 그렇지 않은 경우로 구분할 수 있는데 근린공원과 도시자연공원은 관리사무소가 대부분 설치되어 있고 어린이공원은 거의 대부분 관리사무소가 없이 관리되는 형편이다. 실제로 어린이공원의 경우는 완전히 방치되어 관리가 되지 않는 곳도 있고 임시고용인을 채용해 여러곳을 돌며 관리하도록 하는 경우도 있는데다 관리비도 매우 빈약해 시설의 보수 관리가 제대로 이루어지지 못하고 있다. 도시자연공원의 경우는 관리사무소가 설치되어 있으나 관리대상지역은 넓은데 관리인력이 부족해 소홀해지고 있다.

#### 6. 공원녹지 및 그린벨트내 토지소유자 및 주민의 피해

이 문제는 비단 서울시에 국한된 문제는 아니지만 도시공원이나 녹지 혹은 그린 벨트내의 토지소유자 및 주민들은 사유재산이 제한을 받고 있기 때문에 재산상의 피해를 받고 있다. 그러나 이들 토지소유자 및 주민들에게는 경제적손실에 대한 보상이 전혀 되지 않고 있는 실정이다. 공원이나 그린벨트로 지정이 되면 경제적 손실을 당하기 때문에 공원이나 그린벨트의 주민이나 토지소유자는 이의 해제를 위해 모든 수단을 동원하게 되며 그로인해 보전지역의 유지 및 관리가 더욱 어려워지게 한다. 민주화시대를 지향하는 우리 나라에서는 이러한 문제에 관심을 가지고 해결해 가야할 과제라고 생각된다.

#### 7. 공공시설에 의한 그린벨트 잠식

과거의 그린벨트(개발제한구역)의 잠식과정을 돌이켜 볼 때 공공시설에 의해 많은 잠식이 이루어지고 있음을 발견할 수 있다. 1986~1990년 까지의 서울시 그린벨트의 해제 혹은 규제완화를 위한 행위허가내용을 분석해 보면 <표 6>에서 보는 바와 같이 부지면적을 기준으로 할 때 주택 등의 이축이 40.6%로 가장 큰 비중을 차지하고 그 다음이 토지형질변경으로 26.8%를 차지하며 공익시설과 학교시설등의 공공시설이 21%에 달한다. 주택이축은 그린벨트내의 주택을 개량하는 사업이라 신규개발로 볼 수 없기 때문에 공공시설에 의한 개발이 토지형질변경 다음으로 큰 비중을 차지하고 있다. 또한 행위허가건수당 평균부지면적을 볼 때 학교시설이 733평, 공익시설이 222평으로 다른 시설에 비해 넓은 면적을 침식하고 있음을 나타내고 있다. 전국적으로 볼 때도 지금까지 그린벨트가 해제된 경우는 대부분 공공시설이 들어가기 위해 해제되어 왔다. 이와같은 그린벨트 해제과정도 어떤 종류의 시설이 어느 위치에 들어오게 될 경우에 해제가 되는지에 대해 아무런 원칙이 없이 그때그때의 상황에 따라 편의에 의해 해제되어 왔다.

〈표 6〉 서울시 개발제한 구역내 행위승인(허가) 현황 (단위 : m<sup>2</sup>)

행위별 년도	계			학 교 시 설			부락공동시설			공 익 시 설		
	건수	면 적	(%)	건수	면 적	(%)	건수	면 적	(%)	건수	면 적	(%)
계	893	216,255	100	10	24,185	11.18	8	2,356	1.09	29	21,257	9.83
86	735	103,353	100	1	265	0.26				2	4,168	4.03
87	38	13,879	100	3	1,101	7.93	1	180	1.30	7	7,172	51.68
88	35	17,973	100				2	139	0.77	6	3,925	21.84
89	50	61,358	100	4	21,787	35.51	3	1,833	2.99	9	4,665	7.60
90 (10월 까지)	35	19,692	100	2	1,032	5.24	2	204	1.04	5	1,327	6.74

  

행위별 년도	주 택 등 이 축			용 도 변 경			형 질 변 경			기타(비닐하우스등)		
	건수	면 적	(%)	건수	면 적	(%)	건수	면 적	(%)	건수	면 적	(%)
계	773	87,683	40.55	33	3,708	1.71	6	57,928	26.79	23	19,138	8.85
86	727	78,082	75.55				2	19,442	18.81	3	1,396	1.35
87	9	2,574	18.55	10	1,004	7.23				8	1,848	13.32
88	14	2,559	14.24	6	322	1.79	3	9,562	53.20	4	1,466	8.16
89	12	2,372	3.87	18	1,608	2.62	1	28,924	47.14	3	169	0.28
90	11	2,096	10.64	10	774	3.93				5	14,259	72.41

(자료 : 서울시 녹지과)

### Ⅲ. 공원녹지보전대책

#### 1. 공원녹지보전정책의 개선방향

우리나라에서의 도시내의 공원녹지는 도시계획시설의 일종으로 간주되어 도시공원이나 녹지의 위치나 면적 등의 결정은 도시계획법에 의해 도시계획시설로 지정되어야만 효력을 발휘할 수 있다. 이제까지의 도시공원이나 녹지가 지정되는 과정을 살펴보면 다른 도시계획시설이나 용도지역이 우선적으로 배치되고난 후 남겨진 지역에 도시공원이 지정되거나 녹지지역으로 지정되는 경향이 있다. 특히 녹지지역의 경우는 도시계획상의 용도지역인 주거, 상업, 공업지역이 아닌 남은 지역은 일단 모두 녹지지역으로 결정하는 도시계획수립과정을 볼 때 녹지지역은 다분히 미래의 도시개발을 위한 유보지역의 성격도 가지고 있는게 사실이다.

그렇기 때문에 도시가 확장되면서 녹지지역은 당연히 도시개발을 위한 주거, 공업, 혹은 상업지역으로 용도변경이 되어 개발지로 전환을 하게 된다. 도시계획상의 녹지지역은 87년에 보전녹지가 추가되어 생산녹지와 자연녹지와 더불어 세 가지로 구분되어 있다. 현재 보전녹지는 서울시에는 전혀 지정되어 있지 않고 생산녹지와 자연녹지만 지정이 되어 있는데 생산녹지와 자연녹지는 건축물의 건립이 제한적이긴 하지만 허용되고 있어 보전의 의미가

없게 되며 따라서 장기적으로는 무차별하게 도시개발이 이루어질 가능성이 높다.

따라서 이제까지의 도시개발관행에 비추어 볼 때 현행 도시계획법상의 녹지지역은 보존을 위한 녹지지역이라기 보다는 미래의 도시개발을 위해 개발되기 전까지 잠정적으로 녹지로 묶어두는 유보지역의 성격이 더 강한 것이 사실이다. 서울시와 같이 도시개발의 압력이 가중되는 데 반해 개발가능면적이 고갈되어가는 상황에 있는 도시에서는 결과적으로 대도시의 녹지지역이 개발에 의해 잠식되어 버릴 것은 명확한 실정이다. 대도시에서의 녹지의 기능중의 하나가 장래의 도시개발을 위한 유보지역의 기능도 갖고 있기도 하지만 그 이외의 도시환경의 질을 향상시키는데 기여하는 바가 크다는 점에 비추어 볼 때는 도시개발이 이루어져 녹지의 잠식이 일어나도 끝까지 보존이 되어야 할 녹지도 필요한 것이다.

그러므로 현행 도시계획법에 의해 용도지역중의 하나로 지정되고 있는 녹지지역은 더욱 세분화시켜 끝까지 보존이 되어야 할 녹지와 미래의 도시개발을 위해 유보하는 개발예정녹지 등으로 구분하고 이를 더욱 분류하여 녹지가 갖고 있는 다양한 기능에 맞도록 적절히 녹지분류가 되고 계획과 관리가 이루어지도록 개선되는 것이 바람직하리라 생각된다. 서울시의 경우 보전녹지를 전혀 지정하지 않고 있는데 향후의 공원확보를 위해서도 기존의 녹지지역 중 향후 도시개발이 이루어졌을 때 필요한 위치이며 현재 녹지보전상태가 좋은 녹지를 보전녹지로 지정해야 할 것이다.

도시공원의 경우는 도시공원법에서 그 종류를 구분하고 있는데 대부분의 도시공원이 근린공원으로 분류되어 공원의 특성에 적합한 구분이 되지 못하고 있는 실정이다. 또한 이미 문제점에서 지적된 바와 같이 사실상 도시공원의 역할을 하면서도 법적으로는 도시공원으로 지정되지 않고 있는 공간들도 도시공원으로 흡수될 수 있도록 해야 할 것이다. 따라서 도시공원의 경우도 도시공원의 특성에 맞추어 그 종류가 더욱 세분되도록 하는 것이 바람직하리라 생각된다.

서울시의 공원녹지는 양적확대도 필요하지만 그에 못지않게 중요한 것은 공원녹지를 연계화하고 체계화시키는 일이다. 도시공원녹지는 도시민의 휴식이나 레크리에이션을 위한 공간으로서의 역할도 하고 야생동식물들의 서식처로서의 기능도 수행하고 있다는 것은 이미 알려져 있는 사실이다. 이와같은 도시공원녹지의 기능이 보다 더 활성화되기 위해서는 하나 하나의 공원과 녹지가 고립되는 것보다 서로 연결이 이루어지고 도시전체로서의 하나의 체계가 이루어지도록 배치되는 것이 바람직하다. 특히 야생동물의 경우는 공원녹지가 연결되면 서식처로서의 기능이 수배이상의 효과를 거둘 수 있다는 사실이 이미 밝혀져 있다. 서울시의 경우 예를 들면 북한산국립공원—삼척공원—비원—종묘—남산공원—용산미군기지이전지—국립묘지—관악산이 연결되도록 이들 사이의 중간지역들을 공원 혹은 녹지로 조성해 줌으로써 서울시를 관통하는 남북의 녹지축이 형성될 수 있을 것이다.

## 2. 그린벨트(개발제한구역) 관리의 개선방향



수도권의 그린벨트(제한구역)는 1971년 최초로 지정된 이래 20여년간을 약간의 부작용은 있었지만 비교적 성공적으로 유지해왔다고 인정받고 있다. 근래에 들어 수도권지역에 인구가 집중되고 그로 인한 도시개발이 진행됨에 따라 서울시 행정구역내의 개발가능한 토지는 거의 모두 개발이 되어 이제는 녹지나 개발제한구역에까지 개발압력이 가중되어 가고 있는 실정이다. 최근에 그린벨트에 대한 개발압력으로 대두되고 있는 토지이용의 형태는 시내버스의 주차장 설치, 체육시설의 설치, 쓰레기 중간집하장설치, 택지개발, 영림사업의 실시 등이 주가 되고 있다. 앞으로 그린벨트에 대한 이러한 종류의 개발압력은 현재보다 더욱 절박하게 나타날 것으로 판단되기 때문에 그린벨트의 관리는 이러한 개발압력에 대해 어떻게 대처할 것이냐가 가장 중요한 과제라고 판단된다. 지난 20년간의 경험에 비추어 볼 때 그린벨트는 지정목적에 비교적 성공적으로 달성했다고 판단되기 때문에 기본적으로 그린벨트의 엄격한 관리는 앞으로도 지속되어야 한다고 생각한다. 지금까지 그린벨트가 성공을 거둔 주된 원인은 그린벨트에 대한 경직될 정도의 엄격한 관리를 해왔기 때문이라고 믿기 때문에 앞으로도 엄격한 관리가 지속되지 않으면 그린벨트의 존립에 영향을 줄 수 있다고 생각된다. 다만 과거의 그린벨트의 관리경험에 비추어 볼 때 이미 문제점에서 지적된 바와 같이 몇가지 문제점이 노출되고 있기 때문에 이를 해결하기 위해 개선되어야 할 점이 있다고 여겨진다.

첫째로는 서울의 경우 그린벨트의 면적이 전체 행정구역면적의 27.6%를 차지하는 방대한 토지인 데도 지금까지의 그린벨트관리는 이를 소극적으로 개발을 억제하는 데에만 주력했기 때문에 방치되었으며 토지이용의 효율성이라는 측면에서는 기여를 하지 못한다는 비판을 받고 있다. 우리가 그린벨트를 계속적으로 유지시켜 나가기 위해서는 그린벨트의 설치목적에 달성하면서 아울러 토지의 효율성도 높여주는 관리가 이루어져야 할 것이다. 따라서 그 방안의 하나로 제시하고 싶은 것은 그린벨트의 장래의 모습을 담을 수 있고 아울러 정부뿐만 아니라 국민들의 그린벨트 보전 의지를 담을 수 있는 그린벨트 보전계획을 국민들의 의견을 수렴하여 수립하고 그에 따라 적극적으로 토지의 효율성을 높여주는 관리를 함으로서 그린벨트로 설정된 방대한 토지가 유용하게 활용될 수 있도록 해야 할 것이다. 제안된 그린벨트보전 계획에는 63%에 달하는 임야의 산림생태계를 회복시킬 수 있는 계획이랄지 우수한 농경지를 보전하고 생산성을 높일 수 있는 계획이랄지 도시민들의 휴식을 위한 휴식공간계획 등을 포함할 수 있되 개발을 수반하지 않는 이용계획으로 머물도록 해야 할 것이다. 또한 이 계획에는 그린벨트내 주민들의 민원을 해소하는 계획도 포함되어야 할 것이다. 현재 산발적으로 대두되고 있는 그린벨트의 활용요구도 이러한 그린벨트 보전계획이 수립되고 난 후에 그에 의거해 수용여부를 결정해야 할 것이다. 그린벨트에 대한 규제가 완화되는 조치가 이루어질 때마다 정부의 그린벨트 보전의지가 약화되는 것으로 간주되고 머지않아 그린벨트가 풀릴 것으로 예측하는 등의 오해가 발생하는 것도 그린벨트의 장

기적 보전계획이 제시되지 못했던 때문으로 생각된다.

둘째로는 최근에 이루어진 그린벨트완화 조치와 같이 그린벨트내 건축행위 허가권한이나 토지형질 변경 허가권한이 하부기관에 위임되는 것은 문제가 많다고 생각된다. 지금까지 대통령이나 중앙정부에서 강력한 규제를 했을 때도 불법적인 건축행위와 합법적인 해제가 빈번했음을 감안할 때 하부기관에의 위임은 그린벨트존립에도 위협을 줄 수 있을 것으로 판단된다. 지방자치시대에 맞추어 권한을 지방자치단체에 이양한다고 하는 명분은 그린벨트에 관한 적용되어서는 안 된다고 생각된다. 왜냐하면 그린벨트는 보전을 위해 설정된 구역이지 개발을 위해 설정된 구역이 아니기 때문에 그린벨트의 개발을 유도하는 행위의 허가는 행정절차를 보다 복잡하고 까다롭게 하여 억제해야 하기 때문이다. 또한 지방자치선거 때마다 지역의 발전을 위해 그린벨트를 풀겠다는 공약을 할 가능성이 많고 당선된 후에는 지역의 발전과 공장유치등의 개발사업을 위해 그린벨트를 풀려고 노력할 가능성이 높기 때문이다. 그린벨트관리권한은 중앙정부에서 가지고 강력한 보전의지를 보여주지 않으면 그린벨트의 존속이 어렵다는 것을 명심해야 할 것이다.

셋째로는 1971년 당시 그린벨트를 지정하는 과정에서 충분한 현지조사가 이루어지지 못하고 그린벨트의 경계선을 설정하다 보니 일부지역에서는 자연부락의 중심을 가로지르거나 심지어는 건축물의 중간을 가로질러 경계선이 획정되는 사례가 발생하였다. 이러한 경우에도 그 동안의 경적된 판리로 인해 아직까지 민원의 대상이 되어 왔지만 해결이 되지 못하고 있다. 앞으로 충분하고 엄격한 현지확인과 검토분석을 거쳐 그린벨트의 경계선이 관통하는 자연부락의 경우나 건축물의 경우에 한해서만 그린벨트의 조정을 해야 할 것으로 생각된다. 또한 그린벨트내에 거주하는 주민들의 민원사업들은 그린벨트 보전계획에 반영시켜 해결될 수 있도록 해야 할 것이다.

넷째로는 그린벨트가 지정됨으로 해서 개인 토지소유자들에게는 사적재산권의 손실을 초래하고 있는데도 적절한 보상이 되지 못하고 있다. 이 문제는 공원녹지로 지정된 토지소유자들에게도 공통적으로 봉착되는 문제인데 장기적으로는 이러한 사적재산권의 손실에 대한 보상방안이 강구되어야 할 것으로 생각된다. 장기적으로는 공원 및 그린벨트의 토지는 국가가 소유하는게 가장 바람직하다고 생각된다. 따라서 공원 및 그린벨트지정 이전부터 토지를 소유하고 있었던 소유자들중 원하는 경우에는 사유지에 대해서 국가가 우선적으로 매입할 수 있도록 장기적인 매입계획과 재원마련을 위한 장기적 재원조달계획을 수립하여야 할 것이다. 공원이나 그린벨트의 토지를 매입하는 방법으로 생각할 수 있는 대안은 토지채권을 발행하여 매입하는 방법도 고려할 수 있고 재원확보가 극히 어려운 경우에는 개발권 양도제를 도입하여 공원이나 그린벨트의 토지소유자에게 보상하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

### 3. 공원녹지확충을 위한 방안

서울시의 경우는 대부분의 토지가 개발이 되어 시가화되었기 때문에 새로운 공원녹지를

확대시켜간다는 것이 매우 어려운 일이다. 따라서 공원녹지의 확충을 위해서는 개발지를 거꾸로 공원녹지로 환원시키든지 아니면 아직까지도 건물이 들어서 있지 않은 미시설공원을 공원화시키는 방안이 있으며 또한 공원녹지로 가능한 개인소유의 토지를 공원으로 조성할 수 있도록 유도하는 방안 등이 있다.

첫째로 기존의 개발지를 거꾸로 공원녹지로 환원시키는 방안으로 도심지의 공공시설이나 토지를 많이 점유한 시설이 이전을 할 때 그 이전부지를 공원화시키는 것이다. 이는 이미 시행이 된 바 있지만 현재 추진중인 용산미군기지는 이전부지전체가 공원화되도록 해야 할 것이며 남산을 회복시키는 계획도 예정대로 추진되어야 할 것이다.

둘째로 아직까지 건물이 들어서 있지 않은 미시설공원을 공원화시키는 방안이다. 이는 시당국에서 예산조치만 이루어지면 달성할 수 있는 방안이라고 생각된다. 미시설공원인 경우는 공원으로 지정되었지만 무허가건물이 들어서게 되고 그대로 방치되게 되어 오랜기간이 경과되면 결국에는 공원을 해제하는 경우가 발생된다는 점에서 미시설공원의 공원화가 적극적으로 이루어져야 할 것이다. 미시설공원을 공원화하기 위해 소요되는 재원을 확보하기 위한 방안의 하나로 “공원녹지확보를 위한 신탁기금(가칭)”을 설치하고 시민운동을 전개하여 헌금을 받도록 하거나 아니면 신탁기금 조성을 위한 수익사업을 시행하여 기금을 확보하는 것도 고려해 볼 수 있다.

셋째로는 공원녹지로 적합한 개인소유의 토지를 개인이 공원으로 조성하도록 유도하는 방안이다. 이는 도시공원법상 가능하게 되어 있지만 그동안의 실적은 그리 많지 않다. 민간에게 공원녹지조성을 권장하기 위해서는 민간이 투자가치가 있다는 판단이 되도록 수익성을 확보토록 해준다든지 법적절차를 간소화시켜 준다든지 아니면 공원의 명칭을 조성자의 의견에 따라 명명을 한다든지하는 유인책이 연구되어야 할 것이다.

넷째로는 신개발지의 경우에 학교부지확보가 어려울 뿐아니라 공원부지확보도 어려운 실정을 감안해서 학교운동장과 공원 그리고 체육시설을 한데 묶어 공동으로 부지확보를 하여 공원화시켜 공원시설과 학교시설을 공동이용하는 방안도 고려해 볼 수 있다.

다섯째로는 서울시내에 아직 짜투리땅으로 남아 있는 공지들 중 국공유지는 택지로 개발하기 위해 매각하지 말고 적극적으로 조성하도록 해야 할 것이다. 택지개발은 수익성이 있는 사업이기 때문에 국가가 하지 않아도 민간이나 국영기업체들이 할 수 있는 사업이나 공원사업은 수익사업이 아니고 불특정다수의 국민을 위한 공익사업이기 때문에 정부가 적극적으로 해야 할 사업이라고 판단된다.

여섯째로는 마을 뒷산등은 아침운동이나 휴식을 위한 공간으로 활용될 수 있도록 허용하여 부족한 공원의 기능을 일부 담당하도록 하는게 바람직할 것이다.

#### IV. 맺는 말

도시의 공원녹지는 도시내의 어떤 도시시설보다도 장기적인 안목에서의 계획과 실천이 필요한 시설이라고 생각된다. 도시가 개발된 후에는 공원녹지를 위한 땅을 확보하기도 어려울 뿐만 아니라 도시가 커져갈수록 땅값도 많이 올라 공원녹지를 위한 땅을 구입할 수 있는 예산이 막대하게 소요되기 때문에 도시가 형성되는 초기에 100년 앞을 내다보고 공원녹지가 확보되어야 하리라 판단된다. 도시의 공원녹지는 사치스럽거나 가치가 전혀 없는 자원이 아니라는 점을 국민모두가 인식해야 할 것이다. 미국에서 대기오염문제를 완화시키기 위해 나무심기 운동을 벌이고 있는 현상을 눈여겨 보아야 할 것이다. 도시의 공원녹지는 환경오염이 심각해져 가고 있는 도시에서 인간의 생존을 위해 절대적으로 필요하고 금액으로 환산할 수 없는 막대한 가치를 갖는 자원이라는 것을 모두가 인식해야 할 것이다.