

서울시 환경보전 제도의 개선

이 정 전*

目 次

- | | |
|----------------|------------------------------|
| I. 쓰레기문제 | 1. 개발제한구역의 건축행위 완화조치를 둘러싼 논란 |
| 1. 문제점들 | 2. 개발제한구역 지정의 경제적 논리 |
| 2. 수거료 체계 | 3. 계 언 |
| 3. 폐기물관리행정의 정비 | |
| II. 개발제한구역의 문제 | |

I. 쓰레기 문제

1. 문제점들

서울쓰레기 문제의 심각성은 무엇보다도 엄청난 쓰레기 배출량에 있다. 서울시의 폐기물 관련 통계가 옳다면, 서울의 1인 1일 쓰레기 배출량은 2.8kg으로 동경의 1.2kg, 뉴욕의 1.3kg에 비교가 안될 정도로 많다. 이 정도라면 서울시는 세계 최고의 쓰레기 배출량에 세계 최고의 자동차 사고율을 자랑하는 도시임에 틀림없을 것이다. 이와 같이 쓰레기 배출량이 많아진 이유는 그간 소득수준이 크게 상승했던 탓도 있었겠지만 서울시민의 무절제한 과소비 탓도 매우 클 것이다.

이 엄청난 쓰레기 배출 때문에 서울시는 여러가지 골치아픈 문제들에 시달리고 있다.

첫째, 해마다 막대한 쓰레기수거 및 처리비용이 소요되어 예산압박이 크다. 1989년 서울시는 쓰레기 처리에 792억원을 썼다고 하는데, 공식적으로 거두어 들인 쓰레기수거료 수입은 불과 195억으로 쓰레기예산의 자립도는 26.7%에 불과하다.

둘째, 쓰레기매립지 물색의 어려움이 가중되고 있다. 그간 서울시가 애용해 오던 난지도는 이미 매립능력이 한계에 이르러 1992년 부터는 김포해안으로 매립지를 이전할 계획이라는데, 새로이 매립지를 건설하는 비용만도 1,800억원이라는 막대한 금액이다. 새로이 조성될 매립지는 종전의 매립지보다 먼 거리에 있을 것이므로 매립지의 이전은 자연히 쓰레기수거 및 처리비용을 크게 증가시키게 될 것이다.

셋째, 자원빈국임에도 불구하고 우리나라의 폐기물 재활용율은 매우 낮는데, 쓰레기의 자원화의 전제가 되는 분리수거가 잘 이루어지지 못한 상태이다. 재활용이 안된 만큼 운반

* 서울대 환경대학원 교수

되고 매립되는 쓰레기의 분량은 많아지기 마련이므로 한편으로는 자원낭비가 있게 되고 다른 한편으로는 쓰레기처리 비용이 가중된다.

네째, 시민에 대한 쓰레기수거 서비스의 부실로 인한 민원이 빈번하고, 쓰레기수거 효율이 높아야 할 민간대행업체의 활동이 위축되어 있으며, 환경미화원(청소원)에 대한 보수가 낮아 여러가지 사회적 문제를 낳고 있다.

다섯째, 서울시의 방만하고 복잡한 폐기물관리 행정체제는 쓰레기 수거 및 처리의 효율을 크게 저해하고 있다.

2. 수거료 체계

(1) 수거료의 중요성과 현행 수거료의 문제점

서울시가 당면한 쓰레기문제에는 여러가지 요인들이 도사리고 있는데, 그 중에서도 비정상적인 수거료체제가 서울시의 쓰레기문제를 어렵게 꼬이게 만드는 중요한 요인이 되고 있다. 흔히 수거료의 문제를 대수롭지 않게 생각하는 경향이 있다. 그러나 쓰레기수거료체제의 적정화는 위에서 열거한 서울시 쓰레기문제들 전반에 걸쳐 핵심적인 관건이 된다.

쓰레기 수거료의 원래 취지는 쓰레기수거 및 처리비용의 충당과 더불어 쓰레기 배출량의 억제이다. 그러나 서울시의 수거료제도는 이러한 두 가지 중요한 취지 중 그 어느 하나도 충족시키지 못하고 있는 절름발이 제도이다. 그렇다고 시민들에게 값싸게 쓰레기수거 서비스를 제공하는 제도도 되지 못하고 있다.

개인주택의 쓰레기에 대한 현행 서울시의 수거료제도의 특징은 다음 두 가지로 요약된다. 첫째, 수거료 요율이 쓰레기배출량과 직접적으로 별 관계없이 주로 건물면적과 재산세에 의해서 결정된다. 쓰레기를 많이 배출하나 적게 배출하나 주택평수와 재산세액에 의거해서 결정된 수거료에는 상관없다. 따라서 그러한 수거료는 되도록이면 쓰레기를 덜 배출하려는 경제적 동기를 부여하지 못할 것이다. 또한 재활용될 수 있는 것을 가려내서 청소원이 치워갈 쓰레기의 양을 줄이려는 경제적 동기도 없게 될 것이다.

둘째, 수거료 요율이 지나치게 비현실적으로 낮다. 따라서 쓰레기 예산적자가 누증될 수밖에 없고 그리고 민간대행업체가 수지를 맞추기가 어렵기 때문에 위축될 수밖에 없다. 그래서 다른 분야에서는 민간부문의 활동이 증대되고 시장기구의 역할이 확대되는 역현상이 벌어지고 있다. 이같이 수거료가 저렴한 이유는 공공요금으로 묶어 있기 때문이다. 수거료 인상이 물가를 자극한다는 것이 물가당국의 주장이라고 한다. 그러나 이런 식의 주장은 눈가리고 아웅하는 격이다. 그렇다고 시민들이 값싸게 청소서비스를 받고 있는 것도 아니다. 시민들은 공식적인 쓰레기수거료 이외에 청소원들에게 수고비를 따로 얹어 주기 때문이다. 서울시의 238가구에 대한 표본조사 결과에 의하면, 73.5%가 수고비를 주는데, 주택당 지불하는 수고비의 평균액수는 월 2,660원이고 일년에 두번 명절 때면 별도로 평균 2,500원 정도 수고비가 지불되는 것으로 나타났다. 한편 이들 조사가구들이 공식적으로 지

불하는 수거료는 주택당 월 평균 약 2,100원 정도 이었다. 만일 이 표본조사 결과가 서울시 전체에 걸쳐 적용될 수 있다면, 서울시민은 공식수거료보다 더 많은 금액을 수고비 명목으로 지불하는 셈이다. 그런데 이러한 문제점이 이미 오래전부터 제기되어 왔음에도 불구하고 개선이 되고 있지 않다는 것 또한 문제이다. <표 1>에서 보는 바와 같이 1983년 서울대학교 환경계획연구소가 표본추출된 서울시의 550가구를 대상으로 조사한 결과에서는 단독주택가구는 평균적으로 공식수거료의 3배가 넘는 비공식 수고비를 지불했던 것으로 나타났다.⁽¹⁾

<표 1> 단독주택당 월평균 쓰레기 수거료 지불액

	공식적 수거료	비공식 수고비
1983	529	1,784
1990	2,139	2,635

주) 1983년 서울대학교 환경대학원 부설 환경대학연구소 「도시고형폐기물의 효율적 관리에 관한 연구」 pp.197-203 참조

세째, 청소원들이 실제로 제공하는 수거비스는 다양함에도 불구하고—예컨대, 타종식 수거, 문진 수거, 뒷마당 수거, 벽면부착 쓰레기통 수거, 이동식 쓰레기통 수거, 분리된 쓰레기 수거 등등—공식수거료는 이와는 상관없이 일정하다. 즉 요율의 다양성이 결여되어 있다. 벽면부착 쓰레기통 수거나 뒷마당 수거와 같이 더 많은 수고를 필요로 하는 수고에 대해서는 더 비싼 요율을 징수하는 것이 상식일 것이다. 더욱이 중요한 것은 그런 획일적 수거료체계는 분리수거나 기타 재활용을 용이하게 하는 행위에 대해서 아무런 경제적 동기를 부여하지 못하기 때문에 분리수거가 정착되기 어렵고 재활용율이 낮을 수 밖에 없으며, 또 다른 한편에서는 쓰레기 예산은 계속 늘어날 수 밖에 없다.

(2) 개선방안

서울시 쓰레기 문제의 실태에 대한 구체적이고 정밀한 자료가 없기 때문에 구체적인 개선안을 제시하기는 불가능하다. 그러나 이상의 논의로부터 다음과 같이 앞으로 개선방향의 갈피 정도는 잡아 볼 수 있을 것이다.

첫째, 수거료를 쓰레기 배출량과 연계시키는 것이 우선적으로 긴급하다. 수거료를 배출량과 연계시키는 방법에는 여러가지가 있을 수 있는데 그중에서 어떤 방법이 우리 서울시에 가장 적합할 것인지는 앞으로 깊이있게 연구해볼 사항이다. 우선 당장은 규격화된 쓰레기통이나 봉지를 보급해보는 것이 좋을 것이다.

둘째, 수거료 요율을 현실화할 필요가 있다. 원론적으로 수거료의 수준은 다음과 같은 공식에 따라 결정하는 것이 원칙일 것이다.

(1) 김혜경, 서울시 주택쓰레기 수거료 부과기준에 관한연구, 서울대학교·환경대학원 석사학위논문, 1991.

수거료 요율=수거비+운반비+매립비+환경비용

이 환경비용 속에는 매립지의 기회비용과 수거, 운반, 매립에 수반되는 각종 환경오염비용이 포함된다. 그러나 이 공식의 각 비용항목, 특히 환경비용을 정확히 추정한다는 것은 매우 어렵기 때문에 다른 여러가지 편법을 동원할 수 밖에 없을 것이다. 과연 어떤 편법을 이용해야 할지도 앞으로의 연구대상이지만 우선 감정적으로는 음성적인 수고비를 공식적으로 양성화하는 수준으로 법정수거료를 현실화하는 것이 순서일 것이다. 이렇게 되면 법정수거료가 약 100%증 인상되는 결과가 되겠지만 다른 공공요금의 인상과는 달리 이때의 인상은 명목상의 인상일 뿐 시민의 실제 부담은 평균적으로 늘어나지는 않는 현실화에 불과하다.

세째, 수거료 요율을 다양화할 필요가 있다. 원칙적으로는 수거형태별, 쓰레기통 양태별, 수거대상 쓰레기양태별로 요율을 달리해야 하겠지만 그러다 보면 수거료체계가 너무 복잡해질 우려가 있기도 하고 갑작스런 변화로 여러가지 부작용을 초래할 우려도 있으므로 단계적으로 다양화시키는 것이 좋을 것이다. 그러나 자원빈국이고 환경이 날로 심각해 가는 우리의 현실에서 분리수거를 장려하고 자원의 재활용률을 획기적으로 높이는 방향으로 수거료체계의 정비는 국가적 차원에서 적극 추진되어야 할 사항이라고 생각된다. 예컨대, 분리수거에 대해서는 특별히 우대하는 수거료를 징수한다든가 또는 일본에서와 같이 따로 모아둔 재활용가능 쓰레기는 시정부가 특별히 구매해준다든가 등의 방안들을 생각해 볼 수 있다. 벽면부착 쓰레기통은 앞으로 없애는 의미에서 별도의 높은 수거료를 징수하는 방안도 생각해볼지 하다.

수거료를 현실화할 경우 가난한 사람들에게 과중한 금전적 부담을 준다는 반론도 있다. 외국의 경우에는 쓰레기 배출량이 소득수준에 상당히 탄력적이라는 연구결과도 있는데 우리나라는 별로 그렇지 못할 가능성도 있다. 따라서 가난한 사람들에게 대한 특별 배려가 필요하다고 본다. 예를 들면, 연탄은 가난한 사람들의 주연료일 뿐만 아니라 연탄재는 무게가 많이 나가므로 연탄재에 대해서는 수거료를 징수하지 않는 방안도 있을 수 있고, 어느 한도까지는 수거료를 면제하거나 또는 낮은 요율을 적용하고 그 한도를 넘으면 할증요율을 적용하도 방안도 있을 수 있다.

이와 같은 수거료체계의 정비로 수거요율이 충분히 높아지면 우선 쓰레기 배출량이 감소되고 쓰레기의 재활용률이 높아지는 효과가 기대된다. 수거료가 쓰레기배출량에 미치는 효과에 대해서는 사실 학자들 사이에 견해가 분분하기는 하다.⁽²⁾ 수거료 요율인상이 배출량을 현저하게 줄였다는 연구보고가 있는가 하면 그렇지 않다는 연구보고도 있다. 그러나 대체로 수거료의 징수가 쓰레기배출량을 억제한다는 쪽으로 견해들이 기울어지고 있는 듯하

(2) 서울대학교 環境大學院 附設 環經計劃研究所 「都市固形廢棄物의 效率化 管理에 관한 研究」, 1983, pp.187-194.

다. 수거료가 충분히 비싸면 각 가정은 쓰레기를 함부로 버리지 않으려 할 뿐만 아니라 쓰레기를 다량배출하게 하는 제품——예컨대 쓸데없이 포장을 많이 한 제품——들을 기피하는 경향을 보일 것이므로 분명히 쓰레기 배출량에 영향을 줄 것이다. 수거료 효율을 충분히 높이고 여기에 분리수거 우대요금까지 적용하면 재활용은 현저히 높아질 것이다. 재활용되는 만큼 매립해야하는 양도 줄어들 것이므로 매립지의 수명을 연장하는 효과도 기대할 수 있을 것이다. 물론 재활용물의 제고가 수거료정비 하나로 단숨에 이루어지는 것은 아니다. 재활용을 위한 다른 제도들의 뒷받침이 있어야함은 물론이다. 이러한 효과들과 함께 쓰레기 예산적자의 감소나 해소 그리고 민간대행업의 활성화도 기대된다.

3. 폐기물관리행정의 정비

외국의 실증연구에 의하면, 쓰레기 수거 및 처리 효율제고에 있어서 행정상의 중요 관건은 행정책임자의 효율제고를 위한 의지, 쓰레기 행정의 전문화와 간소화, 그리고 책임소재의 명확성 등이 꼽힌다. 쓰레기 수거 및 처리에 있어서 효율이 높은 도시에 있어서는 예외 없이 쓰레기행정 책임자가 행정효율을 정기적으로 검사하고 챙기며, 직원들이 쓰레기 업무에 전문화되어 있고, 말단 청소부에서 최고책임자에 이르기까지 단계의 수가 적으며, 각자가 맡은 책임구역이 명확하여 민원이 신속하게 처리된다.

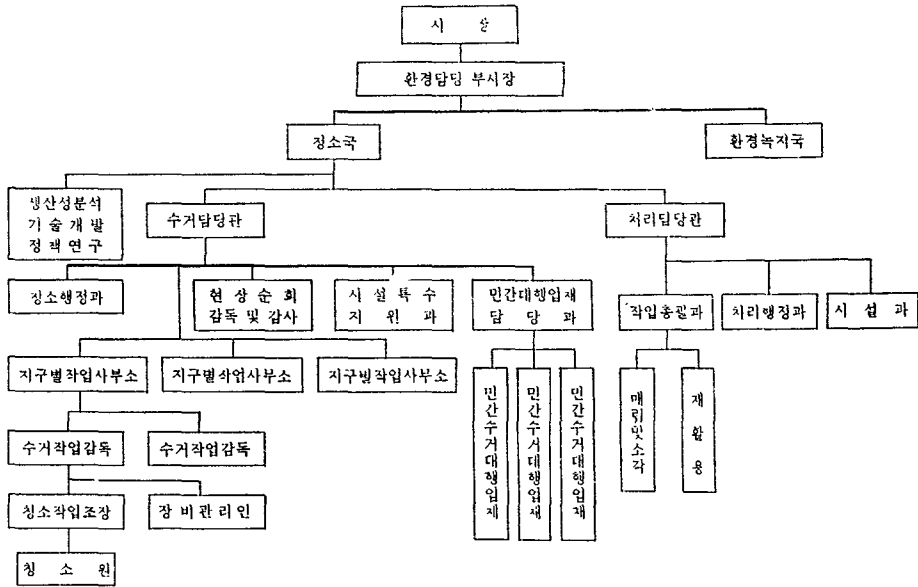
이런 점에 비추어 보면 서울시 뿐만 아니라 우리나라의 쓰레기행정은 많은 개선의 여지를 안고 있다. 우선 쓰레기 수거는 서울시의 직접수거와 민간대행업체에 의한 위탁수거로 이원화되어 있다. 순전히 쓰레기 수거 및 처리에 있어서 효율의 관점에서만 본다면 이런 이원화는 서울시와 같은 대도시에서는 그리 바람직하지는 않지만 그렇다고 크게 문제될 것은 없다. 그러나 서울시의 쓰레기행정체계가 시장, 구청장, 동장을 연결하는 집행부서의 축과 시청소과, 구청소과, 청소작업조를 연결하는 또 하나의 축으로 이원화되어 있는 것은 좀 문제가 있다. 우선 시장, 구청장, 동장은 쓰레기 행정의 집행체계이기는 하지만 쓰레기 업무 이외의 다른 잡다한 업무들도 맡고 있다. 말하자면 전문가가 아닌 사람이 쓰레기 업무를 지휘통제하는 셈이다. 쓰레기 전담부서라고 볼 수 있는 시청소과나 구청소과 직원들도 언제 다른 부서로 옮겨갈지 모르는 사람들이다. 제도보다는 운영의 묘가 중요하다고는 하지만 이런 식으로 업무관리가 이원화되어 있어서는 책임의 소재가 불분명해질 가능성이 많고, 시민의 입장에서 쓰레기수거에 관하여 불평이 있을 경우 누구에게 털어 놓아야 직통인지 확실치 않게 된다.

서울은 이미 동경이나 뉴욕에 버금가는 대도시이고 그리고 앞으로 쓰레기 수거 및 처리 업무를 포함한 환경업무가 점점 더 큰 비중을 차지할 것임에 비추어 시장 밑에 환경업무를 전담하는 독립부서를 두어 기존의 쓰레기 발생에서 부터 처리 및 재활용에 이르는 전 과정을 이 독립부서에서 통폐합하는 방향으로 행정개편이 이루어져야 할 것이다. 다음의 그림은 그러한 행정개편의 하나의 시안을 제시하고 있다. 이 개편안의 특징은 서울시를 적당한

수의 청소관리구역으로 나누고 구역책임자가 직원의 임명, 지휘감독과 청소장비의 관리를 포함하여 담당구역의 쓰레기 수거업무에 관한 한 처음부터 끝까지 책임을 지도록 하는 것이다.

그러나 앞으로 장기적으로는 쓰레기수거 업무를 민간대행업체에게 일임하는 것이 쓰레기 수거의 효율을 획기적으로 높이는 방안이 될 것이다. 외국의 예를보면, 중소도시에 있어서는 시정부가 직접 수거업무를 관장하고 대도시일수록 민간대행업체에게 위임하는 경향을 보이고 있다. 그렇다고 쓰레기 수거업무를 전적으로 민간대행업체에게 일임하는 것은 아니다. 쓰레기수거 업무는 다분히 공공성을 띠기 때문이다. 그래서 외국의 경우 민간대행업체는 수거업무에만 전념하고 수거료징수업무는 시정부의 소관으로 두는 것이 상례이다. 또는 민간대행업체의 최고의사결정기관을 업체대표와 주민대표 그리고 정부대표로 구성할 수도 있다.

서울시 고형폐기물관리 행정체제 개편을 위한 시안(골격안)



II. 개발제한구역의 문제

1. 개발제한구역의 건축행위 완화조치를 둘러싼 논란

지난 10월 30일 정부는 그동안 성역처럼 여겨져오던 개발제한구역(속칭 그린벨트)에 대하여 이례적으로 상당히 큰 건축규제 완화조치를 전격적으로 발표함으로써 또 다시 평지풍파를 일으키고 있다. 이번 조치에서 우선 눈에 띄는 것은, 그간 개발제한구역안에서의 토지이용행위를 지나치게 숙박함으로써 인해서 민원이 끊임없이 이어져 왔음에도 불구하고 이에 대해서는 극히 미미한 건축규제완화로 시늬만 냈을 뿐 근본적인 대책을 제시하고 있지

앞음에 반해, 정부의 개발행위에 대해서는 지나치게 편파적으로 관대하여 정부가 앞장 서서 그린벨트를 훼손하는 듯한 인상을 주고 있다는 것이다. 아무리 정부의 개발행위가 공공의 이익을 위한 것이라고는 하지만 그동안 그린벨트 훼손의 주범은 앞장서서 그린벨트의 훼손을 막아야 할 정부의 각종 공공사업이었다. 1971년 개발제한구역을 처음 지정한 이래 금년 5월까지 그린벨트 총 면적의 약 1.3%가 각종 공공개발로 잠식된 것으로 알려지고 있다.

이번 개발제한구역에 대한 조치에 대하여 가장 빈번히 제기되는 우려는 이번의 정부조치가 그린벨트의 유명무실화를 향한 신호탄으로 받아들여져서 그러지 않아도 부족한 우리의 녹지가 앞으로 크게 훼손되고 그래서 우리의 자연 환경의 파괴가 가속화되지 않을까 하는 것이다. 일본의 그린벨트제도가 1958년에 처음 실시된지 불과 8년만에 무너지게 된 계기도 기실 일본정부가 그린벨트 안에서의 공공시설의 신축을 허가하면서 부터였다고 알려져 있어 그런 우려를 더욱 부채질하고 있다. 이러한 우려들을 바탕으로 한 비난들은 자연녹지가 우리에게 말할 수 없이 유익한 여러가지 사회적 혜택을 가져다 준다는 점을 주요 논거로 삼고 있다. 예컨대 도시의 대기오염을 정화하려면 도시면적의 3배에 달하는 녹지가 필요하다고 하는데, 이미 수도권의 녹지면적은 40%에도 미치지 못하고 있다고 한다.

이런 식의 자연보호 논리에 입각한 비난이 쏟아지는 가운데 다른 한편으로는 이번 조치에 대해 긍정적으로 평가하는 반응도 물론 있다. 이번 조치에 긍정적이거나, 보다 더 근본적으로, 개발제한구역의 지정 그 자체를 몹시 못마땅하게 생각하는 사람들의 논리들 중에서 가장 강력한 논리는 토지이용의 효율성을 앞세운 소위 경제적 논리이다. 그러지 않아도 각종 용도에 이용되어야 할 토지가 부족해서 야단인데 개발제한구역의 지정으로 막대한 면적의 토지가 매우 낮은 수준의 용도에 묶여 있음으로 인해서 엄청난 경제적 손실이 초래되고 있다는 것이다.

이런 식의 경제적 논리는 마치 개발제한구역 제도가 환경보전에 치우쳐 토지의 효율적 이용을 저해하는 제도라는 생각으로 연결되기 십상이다. 이런 의미에서도 이번 기획에 개발제한구역의 지정이 왜 필요한가를 좀 더 분명히 그리고 체계적으로 짚고 넘어가는 것이 매우 긴급하다고 생각된다.

2. 개발제한구역 지정의 경제적 논리

토지는 다른 자원과는 달리 그 용도가 엄청나게 다양하다는 특징을 갖는데, 그 토지의 용도들을 크게 두가지로 나누어 볼 수 있다. 그 첫째는 농경지, 상업용지, 공업용지, 택지 등에서와 같이 일단은 토지라는 자연적으로 주어진 객체에 노동과 자본의 투입을 통한 인위적 노력을 가함으로써 어떤 사회적 이익을 발생시키는 용도이다. 이런 식의 용도로 이용되는 토지를 상품자원으로서의 토지라고 부를 수 있다. 한편, 불모지와 황무지를 포함해서 지표수, 삼림, 동식물군 등을 보유하는 토지는 여기에 어떤 인공적인 노력이 가해짐이 없이 자연상태로 존재하면서도 직접적으로 여러가지 사회적 이익을 발생시킨다. 그래서 이러

한 형식으로 사회적 이익을 발생시키는 토지를 총칭적으로 현장자원으로서의 토지라고 부른다.

현장자원으로서의 토지가 제공하는 사회적 이익은 매우 다양하다. 예를 들면, 삼림의 대기정화 기능이나 토양의 수질정화 기능 등과 같은 자연의 환경정화 기능과 결부된 사회적 이익, 삼림의 수자원함양 및 토양침식 방지 기능이나 홍수피해 방지기능과 결부된 사회적 이익, 자연경관을 통한 심미적 가치와 결부된 각종 사회적 이익, 육체적 건강을 위한 활동, 휴양, 정서순화 등을 위한 계기 혹은 공간과 결부된 사회적 이익, 혹은 자연과학 연구대상 등과 결부된 사회적 이익 등이다. 어떤 토지와 결부된 이러한 여러가지 사회적 이익의 합계가 곧 현장자원으로서의 그 토지의 사회적 가치가 될 것이다. 이런 의미에서 보면 개발제한구역의 지정은 현장자원으로서의 토지를 확보하기 위한 하나의 방편이라고 볼 수 있다.

토지의 용도를 이와 같이 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있기 때문에 어느 나라에 있거나 자연적으로 한정되어 있는 토지에 대하여 상품자원으로서의 토지와 현장자원으로서의 토지 사이의 적정비율을 유지하는 것은 매우 어려운 선택의 문제임이 틀림없고 또한 많은 사회적 물의를 일으키는 문제이기도 하다. 어떠한 중요한 것은 그 적정비율을 찾고 이를 유지하기 위해서는 각 지점의 토지의 상품자원으로 이용되었을 때의 사회적 가치와 현장자원으로 이용되었을 때의 사회적 가치를 추정하고 비교하는 것이다. 경제논리를 구사하는 많은 경제학자들은 그런 추정과 비교가 불필요하다고 주장할 것이다. 시장기구에 맡기면 시장기구가 어렵히 알아서 그 비율을 결정할 것이기 때문이다. 그러나 문제는 모든 토지의 용도가 시장에서 결정되게 일입할 경우 시장은 사회적으로 과도하게 적은 양의 토지만 현장자원으로서의 토지로 남길 것이기 때문에 오히려 엄청난 사회적 손실을 초래하게 된다는 것이다. 그 중요한 한 가지 이유는, 상품자원으로 이용되는 토지에서 발생할 이익은 대부분 금전으로 환산되면서 어느 특정 개인에게 귀속되므로 상품자원으로서의 토지에 대한 수요는 구매력을 갖추고 시장에서 구체화되는 반면, 현장자원으로 이용되는 토지로부터의 이익은 대부분 금전화되지 않으면서 불특정 다수에게 귀속되므로——좀 더 정확하게 말하면 공공재이므로——현장자원으로서의 토지에 대한 수요는 그 대부분이 시장에서 구매력을 갖추고 구체화될 수가 없기 때문이다. 시장은 돈을 지불하는 수요만 인정하지 돈을 지불하지 못하는 수요는 묵살하기 마련이다.

문제가 여기에서 끝나는 것이 아니다. 비록 정부지출로 현장자원으로서의 토지에 대한 수요에 구매력을 충분히 갖추어 준다고 하더라도 이 수요는 그 특성상 구조적으로 파소평 가될 가능성을 너무나 많이 가지고 있다. 상품자원으로서의 토지와 달리 현장자원으로서의 토지가 가지는 특성을 살펴보면, 우선 현장자원으로서, 토지에 대한 수요에 비해 상품자원으로서의 토지에 대한 수요는 상대적으로 쉽게 충족될 수 있다는 점이다. 그 한 가지 이유는 상품자원으로서, 토지에는 기술진보가 쉽게 일어 난다. 그 대표적인 예로 농업에서

의 눈부신 기술진보의 결과 오늘날에는 예전에 비해 훨씬 적은 면적의 토지에 똑 같은 수확을 올릴 수 있게 되었다. 건축기술이 발달한 결과 오늘날에는 예전에 비해 똑같은 면적의 토지에서도 훨씬 많은 주거 및 활동공간을 확보할 수 있게 되었다. 또한 상품자원으로서의 토지에서 생산되는 것에 대체재가 풍부하다. 예를 들면, 목재나 석재를 공급하는 토지의 부족으로 인한 건축자재 공급의 차질은 알미늄이나 철판 또는 플라스틱으로 그 부족을 얼마든지 메꿀 수 있다. 이같이 기술진보나 대체재의 개발을 통해서 우리는 상품자원으로서의 토지를 얼마든지 절약할 수 있다. 이 말은 뒤집어 말하면 기술진보나 대체재의 개발로 상품자원으로서의 토지의 공급은 크게 증가될 수 있음을 의미한다.

그러나 현장자원으로서의 토지는 그렇지 못하다. 예컨대 녹지의 훼손으로 깨끗한 공기가 크게 부족해졌다고 해서 깨끗한 공기를 대량공급할 수 있는 기술이 아직 개발되어 있지 않고, 북한산에 대한 관광이나 위락수요가 폭주한다고 해서 북한산을 마구 만들어 내는 기술도 아직 개발되어 있지 않다. 깨끗한 물, 깨끗한 공기, 아름다운 자연경관에 대한 대체재도 생각하지 어렵다. 택지를 조성하기 위해서 북한산을 까뭇게고 나서 북한산을 즐기던 사람들에게 대신 관악산에 가라고 한다면 많은 사람들이 크게 반발할 것이다. 북한산을 즐기던 많은 사람들은 관악산을 북한산의 대체재라고 생각하지 않으려 할 것이다. 많은 경우 현장자원으로서의 토지가 제공하는 사회적 편익들은 그 공급이 자연적으로 제한되어 있고, 기술진보의 여지가 매우 제한되어 있다. 그렇기 때문에 앞으로도 과거에서와 같이 기술진보가 진행된다면 이는 상품자원으로서의 토지의 공급이 현장자원으로서의 토지의 공급에 비해 상대적으로 풍부해질 것임을 의미한다.

수요의 측면에도 비슷한 문제가 있다. 소득수준이 향상됨에 따라 앞으로 상품자원으로서의 토지에 대한 수요도 증가하겠지만, 현장자원으로서의 토지에 대한 수요는 매우 소득탄력적이다. 지난 십여년 소득수준이 크게 향상함에 따라 관광수요가 폭발적으로 증가하고 있는 우리의 실정이 이를 잘 설명해 주고 있다. 기술진보는 현장자원으로서의 토지에 대한 수요를 더욱 더 부채질하는 요인이 되고 있음은 자동차의 보급, 교통시설의 확충, 등산장비의 개발로 작년에는 온갖 관광지가 인파와 쓰레기로 몸살을 앓았던 우리의 경험이 웅변으로 말해주고 있다. 이같이 상품자원으로서의 토지는 현장자원으로서의 토지에 비해 그 공급이 상대적으로 풍부해지는 경향이 있는 반면, 그 수요는 상대적으로 덜 빠르게 증가하는 경향이 있다는 것은 결국 앞으로 상품자원으로서의 토지에 비해 현장자원으로서의 토지의 사회적 가치가 크게 증가함을 의미한다. 한국토지개발공사가 수행한 「토지에 관한 국민의식조사」의 결과가 이를 간접적으로 뒷받침해주고 있다. 즉 1979년의 조사에서는 조사대상자의 약 82%가 개발제한구역의 지정을 지지하는 반응을 보인 가운데 23.3%가 개발제한구역의 지정에 대하여 ‘공익을 위하여 당연하다’는 반응을 보였는데, 1985년에 실시한 조사에서는 약 86%가 개발제한구역의 지정을 지지하는 반응을 보인 가운데 공익을 위하여

당연하다는 반응을 보인 사람의 비율이 32.2%로 현저하게 증가하였다.

그러나 상품자원으로서 토지의 사회적 가치증가는 막대한 금력을 업고 소위 개발수요로 시장에서 가시화되지만 이 보다 더 빠른 속도로 증가할 현장자원으로서 토지의 사회적 가치는 시장에서 가시화되지 않는다. 따라서 국민경제 전체의 차원에서 토지를 효율적으로 이용하기 위해서는 정부가 현장자원으로서 토지의 사회적 가치를 대변해 줄 수 밖에 없고, 개발제한구역의 지정은 이를 위한 하나의 방편에 불과하다. 다시 말해서 개발제한구역의 지정은 국토의 효율적 이용을 위한 하나의 편법이라는 것이다.

3. 제 언

정부가 현장자원으로서 토지의 사회적 수요를 충실히 그리고 강력히 대변해주지 못할 경우 개발수요의 압력이 개발제한구역으로 물밀듯이 밀려오게 될 터인데, 이와 관련해서 명심해야 할 또 한 가지 사항은 소위 결정의 불가역성이다. 즉 현장자원으로서의 토지는 상품자원으로서의 토지로 항상 전용 가능하지만 일단 그렇게 전용된 다음에는 다시 현장자원으로서의 토지로 되돌리는 것은 많은 경우 불가능할 정도로 어렵다는 것이다. 예컨대 택지가 부족하다고 해서 북한산을 까뭇게서 택지로 조성한 다음에는 아무리 후회한들 그 택지를 다시 북한산으로 되돌려 놓는다는 것은 사실상 불가능하다. 우리 일상생활에서도 늘 그렇지만 돌이킬 수 없는 사태를 끌고 올 결정은 꼭 해야하는 경우가 아니면 되도록이면 유보하려 하고 어쩔 수 없이 결정을 내려야 한다면 매우 신중을 기하게 됨은 생활의 지혜이다.

1971년 개발제한구역이 처음 지정되면서 부터 오늘에 이르기 까지 33회에 걸쳐 개발제한구역 안에서의 토지이용행위에 대해서 조금씩 완화조치가 취해졌었다. 그러나 그 대부분은 공공의 목적을 위한 것이었고 정작 민원의 원천인 원주민들의 재산권상의 손실에 대한 근본적인 대책은 없었다. 5천 3백여 평방km에 달하는 그린벨트 총면적의 약 83%가 개인소유인 것으로 알려지고 있다. 비록 가장 문제가 되는 수도권지역의 그린벨트에 살던 원주민들은 대부분 이주해 나갔다고는 하지만 아직도 남은 원주민 그리고 다른 지역의 그린벨트 원주민에 대한 근본적인 보상대책을 세워야 할 것이다. 그렇다고 그린벨트를 완화하라는 것은 아니다. 보상과 그린벨트의 완화는 별개의 문제이다. 개발제한구역에 대한 어떤 근본적인 대책이 세워지기까지는 일단은 그린벨트안에서의 토지이용행위에 대한 규제를 완화하지 않는 범위내에서 재산권피해보상 문제에 대한 대책부터 강구해 보는 것이 순서일 것이다. 그 한가지 대책은 외국에서 이용되고 있는 개발권이양(transferable development right) 제도이다.⁽³⁾ 물론 이 제도가 실시되기 위해서는 법제상의 뒷받침이 있어야 하겠지만 이번 기회에 이 제도의 도입에 관해서 연구해볼 필요가 있을 것이다. 개발제한구역 안의 토지를

(3) 金正典, 「土地經濟論」, 서울: 博英社 1988, pp. 436-447.

규제의 정도에 따라 등급화하는 방안도 하나의 대안이 될 수 있을 것이다.

끝으로 한 가지 안타까운 것은 개발제한구역이 그동안 수 없이 많은 사회적 물의를 빚어 왔음에도 불구하고 지난 20년간에 걸친 개발제한구역의 실태에 대한 정밀한 분석과 연구다운 연구조차 없었다는 것이다. 앞으로 비단 개발제한구역에 대한 대책 뿐만 아니라 다른 토지문제에 대한 대책들에 대해서도 이제는 제발 인기영합이나 임기응변, 졸속은 그만 두고 소 결음과 같은 착실한 실태조사와 연구분석에 바탕을 둔 제대로의 토지정책이나 대책이 수립되기를 간절히 바라마지 않는다.

참 고 문 헌

- (1) 김혜경, 서울시 주택쓰레기 수거료 부과기준에 관한 연구, 서울대학교 환경대학원 석사학위논문, 1991.
- (2) 서울대학교 環境大學院 附設 環境計劃研究所 「都市固形廢棄物の 効率化 管理에 관한 研究」, 1983, pp. 187-194.
- (3) 李正典, 「土地經濟論」, 서울: 博英社 1988, pp. 436-447.