서울시립대학교 도시과학연구원
도시과학논총 제26권 2000년 12월
The Journal of Urban Sciences
The University of Seoul
Vol. 26, No. 1, December 2000

개발제한구역의 정당성 고찰
-합리성과 형평성의 관점에서-

오 동 훈 · 김 종 무
(서울시립대학교 도시행정학과 조교수 · 서울시립대학교 강사)

An Investigation on Legitimacy of Greenbelt
- From a standpoint of Rationality and Equality -

Oh, dong-Hoon · Kim, Jong Mu

ABSTRACT

Greenbelt should be recognized as an area conserving ecology rather than that restricting development. The terminology, greenbelt itself should be converted into 'ecology conservation belt'. Considering the notion that greenbelt system exists for the purpose of both understanding national sympathy and maximizing political rationality, this study establishes basic direction for greenbelt management and proposes policy alternatives improving inhabitants' and regional equality. First, under the long-term masterplan for harmony between development and environment conservation, it is keenly needed that current greenbelt is surveyed again and proper areas for greenbelt are newly delineated. Second, since residents living in the greenbelt area have suffered from financial damage due to restriction on exercising property right, compensation for the damage should be carried out for the people who have lived in the area before the greenbelt system started. In addition, appropriate compensation tools should be prepared and transfer of development rights and environment tax as the tool could be introduced and executed in Korea.

Moreover, third, government should compensate other people restricted because of similar reason to greenbelt as well as the greenbelt residents as mentioned. The amount of central government subsidy should be increased and central government may hand over restriction rights related greenbelt system to local governments.

In conclusion, environment conservation policy managed for the harmony between conservation and development of our land is needed under the plan controlling our land over a long period in terms of making our country green rather than restricting that as special area.

Key Words : Greenbelt, Legitimacy, Rationality, Equality, Conservation, Development

Ⅰ. 서론

"Property without right has no value."라는 말이 있다. 이 내용이 담고 있는 의미를 달리 생각해 보면 자본주의의 근본은 바로 소유권이라는 권리의 주장에서부터 시작된다고 볼 수 있고 우리 사회에서 발생하는 많은 토지관련 문제들은 바로 이 재산권(property right)으로부터 야기된다고 해석할 수 있을 것이다. 그런데 자본주의체제 유지를 위해 토지에 대한 개인의 소권은 절대적으로 보장되어야만 한다는 주장은 현대와 같은 다원화된 사회에서는 그 설득력이 점차 줄어들고 있다. 도시계획적 입장에서 보더라도 토지란 자연으로부터 무상으로 공여된 것으로 우리의 공동자원이다. 이와 같은 생각이 다수의 보통사람들로부터 강력한 지지를 받고 있음을 1980년대말 토지공개념법 입안시에 우리 모두 확인한 바이다. 따라서 주어진 땅, 우리의 토지를 어떻게 이용하고 관리하느냐에 따라 우리가 살고 있는 환경의 개발 및 관리의 효율성과 사회내 개개인간의 형평성의 수준이 결정지어질 것이다.

그러므로 토지이용계획은 개별토지 이용자의 토지이용행위를 사회적으로 바람직한 방향으로 유도하기 위해 법적·행정적 조치를 이용해 제한하는 각종 계획행위를 의미한다. 토지이용계획의 경제적 목적은 토지이용과 관련된 부의 외부효과 억제, 토지관련 공공재의 적정수준의 공급 그리고 공공서비스 공급비용 절감의 세 가지로 요약할 수 있다(정환용, 1999). 이처럼 토지이용계획은 기본적으로 부의 외부효과를 간접적으로 통제하기 위한 가장 오래된 수단이다. 즉 토지이용 행위에 대한 직·간접적 규제를 통해 공간적 범위가 한정된 공해, 교통혼잡, 조화되지 않는 토지이용 등 여러 형태의 부의 외부효과를 간접적으로 통제하는 수단이다.

도시의 평면확산 방지와 자연환경을 보전하기 위해 지정해 놓은 개발제한구역은 대표적인 토지와 관련된 도시계획이고, 강력한 규제적 성격을 띠고 있다. 우리나라의 개발제한구역은 전국토의 5.4%의 면적을 차지하고 있고, 전국인구의 1.6%에 해당하는 주민들이 살고 있다. 이들 주민들은 재산권의 제약과 생활의 불편을 호소해 왔으며 이에 따라 개발제한구역 정책은 선거쟁점으로 대두되었고, 정부는 주민들의 민원을 해소하기 위해 행위제한을 완화하는 방식으로 대처해 왔다.

개발제한구역과 관련된 이해관계자들은 서로의 입장을 주장하면서 동 구역의 존폐를 두고 첨예하게 대립하고 있다. 환경보전론자들과 도시계획학자들은 개발제한구역이 도시의 평면적 확산을 억제하고 도시주변의 자연환경을 보전하여 쾌적한 도시환경확보에 크게 기여하였다는 긍정적인 평가를 하고 있다. 반면에 개발론자들과 경제학자들은 동 구역의 무분별한 개발행위로 그 의미가 퇴색되었고, 동 구역내 주민들의 재산권 행사제한으로 형평성 문제가 제기되며, 도시의 개발가능한 토지가 부족하기 때문에 동

구역을 해제하여 개발해야 한다고 주장한다.

이러한 논쟁의 출발은 개발제한구역이 경제적으로 비효율적이고, 동 구역내에 있는 주민들의 재산권 행사가 제한되어 다른 지역의 주민들과 형평성 측면에서 불합리하다는 것이다. 경제적 비효율성과 비형평성 문제가 제기되고 있기 때문에 동 구역을 폐지하는 것이 타당한가? 도시계획의 목표가 경제적 합리성과 정치적 합리성을 극대화하는 것이라고 볼 때, 경제적 효율성 측면만을 강조하여 개발제한구역을 해체하는 것은 바람직하지 않다. 즉, 동 구역에 대한 접근방법은 경제적 효율을 저해하지 않으면서 정치적 합리성을 극대화할 수 있는 방향으로 개선하는 것이다.[1)]

개발제한구역의 개선 필요성에 대해 어느 정도 국민적 공감대가 형성되어 있는 지금, 동 구역이 우리 세대뿐만 아니라 미래세대들에게 물려주어야 하는 자연자원이라는 인식전환과, 종래의 임시방편적인 관리정책을 지양하고 동 구역에 대한 장기보전계획은 물론 장기관리정책의 수립이 요구되는 시점이다.

따라서 본 연구는 개발제한구역에 대한 이해관계자들의 논쟁 근거인 도시계획에서 경제적 합리성과 정치적 합리성의 의미를 정리해 보고, 우리 나라 개발제한구역의 지정목적과 그 실태를 파악하며, 동 구역의 존폐를 둘러싼 주장들을 살펴본다. 개발제한구역의 존립 필요성은 국민적 공감대와 정치적 합리성의 극대화로 보고, 동 구역을 개선하기 위한 기본방향의 제시와 주민간·지역간 형평성을 제고할 수 있는 정책들에 대한 올바른 방향제시에 중점을 두고자 한다.

Ⅱ. 도시계획에 있어서의 합리성

1. 합리성의 개념

'합리성(rationality)이란 무엇인가?' 에 관해서는 학자에 따라 다양한 견해를 보이고 있다. 본래 합리성이란 개념은 인간의 이성과 관련하여 논의되는 개념이다. 어떤 행위가 이성에 합치될 때 합리적이라고 하며, 합리적 행동은 행동을 하기에 앞서 이성적으로 사유하는 과정을 거친 행동을 말한다. 즉 Howard (1971)는 행위가 이성적이고 상식적인 면에서 이해될 수 있고, 의식적이며, 심사숙고의 과정을 거쳤을 때 이를 합리적 행동이라고 했다.

인간의 합리적 행위능력을 확신하고 그러한 행동을 설명하고 이해하는 사회과학의 논리적 힘을 강조한 대표적인 사람은 Max Weber이다. 그는 근대 서구문명이 타문명과 구별되는 중요한 특징을 '특이한 합리주의'에서 찾고, 근대 자본주의의 가장 현저한 특징은 '철두철미한 합리적 계산성'이라고 주장했다(윤재풍, 1991).

Simon (1960)은 합리성이란 '주어진 조건과 제약에 의해 부과된 한계 내에서 주어진 목적의 성취에 적절한 행동형태'라고 하면서, '어떤 가치체계 속에서 선호된 행동대안의 선택과 관련되는 것'이라고 규정하고, 합리성을 내용적 합리성과 절차적 합리성으로 구분하였다. 내용적 합리성(substantive rationality)은 경제학적 개념으로 주어진 목표의 성취에 기여하는 행위로,

---

1) 토지는 '상품자원으로서의 토지(commodity resources)'와 '현장자원으로서의 토지(in site resources)'로 구분해 볼 수 있다(김혜천, 1997). 상품자원으로서의 토지는 농경지나 택지, 상·공업지와 같이 토지라는 자연적으로 주어진 객체위에 노동과 자본 등 인위적인 노력을 투입함으로써 사회적 이익을 발생시키는 토지용도를 의미한다. 반면 현장자원으로서의 토지는 생산과정의 인위적인 노력이 가해짐 없이 자연상태로 현장에 존재하면서 직접 개인 또는 사회에 효용을 발생시키는 토지를 의미한다. 개발제한구역은 상품자원이 아닌 현장자원으로 인식해야 하고, 따라서 경제적 효용의 관점에서만 평가할 수 없고 정치적 합리성 측면에서도 그 존재를 평가해야 한다.

주로 효용의 극대화를 가져오는 가장 능률적인 행위를 말하며, 절차적 합리성(procedural rationality)은 실질적 합리성에 도달하도록 하는 사유과정을 말한다. 그리고 그는 개인의 행태가 조직의 목표에 비추어 평가되어질 때 합리적이라고 하고, 이를 위해 가치와 사실을 구별하고 목표달성을 위해 적합한 수단이 대안으로 선택되어지는 목표-수단의 연계구조(the construction of means-ends chains)를 합리적이라고 했다.

인간의 사고, 지식과 사회적 상황의 관계에 주목하였던 지식사회학자로서 Mannheim (1935)은 합리성에 대한 관심을 통해 사회계획의 이론을 전개한다. 산업혁명 이후 나타난 현대사회의 기능적 합리주의를 실질적 합리주의로 전환시키기 위해서 사회계획이 필요하며, 이에 따라 사회계획은 '자유를 위한 계획'의 의미를 지닌다고 하였다. Mannheim의 기능적 합리성(functional rationality)이란 조직적 목적을 달성하기 위하여 조직에 요구되는 목적지향적이고 일관성 있는 행태의 유형으로, 목적성과 일관성이 있고 계획적이며 계산적인 것이 특징이다. 실질적 합리성(substantial rationality)이란 가치나 목표의 성취를 지향하는 개인적 행태를 말한다. 그는 현대사회가 기능적으로 분화되면서 여기서 추구되고 있는 합리성이 단편적이고 편협한 의미의 합리성으로 전환되고, 결국에는 실질적 비합리성을 초래하고 있는 것이 현실이라고 한다. 곧 사회가 복잡해지고 전문화되며 사회적 사건의 고밀도화가 진척되면 경쟁과 상호선택을 통한 자연적 균형의 가능성은 점점 희박해지고 이에 따라 개인적 선택을 포기하고 사회의 계획에 따름으로써 실질적 합리성을 증대시킬 수 있다는 것이다.

국내 학자로써 최종원 (1995)은 합리성의 개념에는 세 가지의 구성요소가 있다고 보았다. 첫째, 선택의 상황에서 목표달성이 가능하다고 인식되는 선택가능한 대안의 집합에 대한 지식, 둘째, 특정 대안의 선택결과에 대한 인과론적 지식, 그리고 셋째, 대안의 선택결과에 대한 주관적인 평가가 가능한 선택자의 일관된 선호체계(consistent preference ordering)가 그것이다.

지금까지 학자들이 제시하고 있는 합리성의 의미를 정리해 보면, 합리성이란 '이성에 의한 의식적이고 효율적인 사유과정(mental process)이고, 주어진 목표를 위해 가장 적합한 수단을 선택하는 목표 극대화(end-maximizing)의 행태이며, 개개인 및 집단의 가치나 목표의 성취를 존중하는 가치지향적 선호화(value-preference)의 행태'라고 할 수 있다.

2. 경제적 합리성과 정치적 합리성의 비교

합리성에 대한 개념 규정이 학자들마다 다양하듯이 합리성에 대한 분류도 매우 다양하다. 먼저 Friedmann (1987)은 시장합리성(market rationality)과 사회적 합리성(social rationality)으로 구분하였고, Weber (1968)는 합리성을 목표를 주워진 것으로 보고 수단 만을 강조하는 형식적 합리성과 규범 탐색적인 실질적 합리성으로 구분하였으며, Mannheim (1935)은 앞에서 설명한 바와 같이 기능적 합리성과 실질적 합리성으로 나누어 설명하고 있다. 또한 Simon (1960)은 내용적 합리성과 절차적 합리성으로 구분했고, Howard (1971)는 경제적 합리성과 행정적 합리성으로 구분하였다. 합리성에 대한 다양한 구분을 경제적 합리성과 정치적 합리성으로 나누어 정리해 보면 <표 2-1>과 같다.

<표 2-1> 합리성의 구분

구 분 / 학 자	경제적 합리성	정치적 합리성
J. Fridemann	시 장 합리성	사회적 합리성
M. Weber	형식적 합리성	실질적 합리성
K. Mannhein	기능적 합리성	실질적 합리성
H. A. Simon	내용적 합리성	절차적 합리성
S. K. Howard	경제적 합리성	행정적 합리성

경제적 합리성(economical rationality)은 '효용 또는 이윤을 극대화하고자 하는 경제학적 개념으로 주어진 목표를 위해 가장 적합한 수단을 선택하는 목표 극대화의 행태'를 말한다. 가치중립적 입장에서 목표와 가치는 주어진 것으로 간주하고 수단-목표의 연계구조에 의하여 단일의 또는 제한적 목표를 달성하고자 한다. 또한 경제적 합리성을 추구하는 행태는 목표달성의 극대화와 능률을 지향하는 목표합리적 행태의 성격을 지니므로, 정책결정은 관료 중심의 계층제적 중앙집권적 구조내에서 이루어지며, 이러한 행태는 모든 대안들의 탐색이 가능한 안정적이고 정태적인 환경에서 제한적이고 폐쇄적인 적응이 가능하다. 이 경제적 합리성은 인간을 이성적이고 합리적인 존재로 보는 합리주의 혹은 논리실증주의 등에 기초하고 있다.

경제학자들이 추구하는 합리성이 대부분 여기에 해당되며, 이들은 두 가지 가정을 하고 있다. 즉 행위자는 효용극대화 또는 이윤극대화 등의 특정한 목표를 가지고 있으며, 또한 행위자는 합리적인 선택을 할 수 있는 모든 지식과 능력을 소유하고 있다. 따라서 일정한 환경의 제약조건이 주어지면 행위자는 자동적으로 자기의 목표를 극대화시킬 수 있는 대안을 선택하는 능력을 가지고 있다고 가정된다. 이들은 사회문제의 접근에 있어서 경제적 효율 관점에서 대안을 선택하고 그 행위결과를 평가하게 된다.

반면에 정치적 합리성(political rationality)은 행위자가 문제해결 상황에서 갖게 되는 지식과 인지능력의 한계에 초점을 맞춘다. 합리적인 선택을 하기에 부족한 지식과 인지능력을 갖는 행위자가 결코 단순하지 않은 문제상황에서 어떠한 과정을 거쳐 비교적 만족스러운 선택을 하게 되는지가 논의의 핵심이 된다. 정치적 합리성은 심리학, 정치학, 행정학, 도시계획학 등에서 추구하는 합리성이 이에 해당된다. 이들은 사회문제에 대한 처방에 있어서 개개인 및 집단의 선호와 가치를 중시여기고 구성원의 참여하에서 대안을 결정하고 평가한다. 따라서 정치적 합리성은 '개개인이나 집단의 가치나 목표의 성취를 존중하는 가치지향적 선호화(value-preference)의 행태'를 말한다. 여기에서 목표나 가치는 행위과정이나 의사결정과정에서 상호 이해와 합의에 의하여 창출될 수 있으며, 개별적 목표는 전체적인 목표 못지 않게 중요하고 가치있으며, 따라서 목표지향적이기 보다는 과정지향적 행태를 보인다.

이러한 정치적 합리성을 추구하는 행태에서는 다원적이고 선택적인 목표를 추구하므로 그것을 달성하는 수단과 규범의 다양성도 인정한다. 정책결정도 분권적 탈권위적 구조에서 참여의 범위를 극대화하면서 당사자의 이해와 갈등을 공정한 게임의 규칙에 따라 타협과 합의에 의해 조정한다. 따라서 다분히 주관적 가치지향을 띠며, 주로 오늘날과 같은 소용돌이 환경(turbulence environment)에서 적절한 상황적응적 대응전략에 합당하다 할 수 있다.

<표 2-2> 경제적 합리성과 정치적 합리성

구분	경제적 합리성	정치적 합리성
목표	◦효율·이윤의 극대화 ◦경제성의 확보 ◦합목적성	◦민주적 참여와 형평성 ◦정치적 지지와 정당성의 확보
계획 이론	◦물리적 계획 ◦합리적 종합계획	◦점증모델 ◦절충·거래·옹호계획 ◦Maxist 계획이론
가치 지향	◦가치중립성 ◦비정서적인 객관주의	◦가치지향적·정서적인 주관주의
목표 선정	◦확정된 단일 또는 제한적 목표의 추구	◦비선형의 다원적 또는 선택적 목표의 추구
행위자의 행태	◦목표달성의 극대화와 능률을 위한 목표 합리적 행태	◦타협과 합의에 의한 선호극대화의 가치 합리적 행태
정책 결정 구조	◦소수 관료중심의 중앙집권적 계층구조	◦다수 참여위주의 분권적 탈관료제적 구조
환경 적응	◦안정적·정태적 환경에 대한 폐쇄적 적응전략	◦소용돌이 환경에서의 상황적 적응전략
수혜 계층	◦전체성원 또는 기득권층	◦개개인의 참여 또는 사회적 약자
계획가의 역할	◦목표달성의 극대화와 능률을 위한 기술자로써의 역할	◦타협과 합의 선호극대화를 위한 중재자, 옹호자로써의 역할

경제적 합리성이 전체 성원이나 기득권층을 주된 수혜자로 하여 효율과 경제성의 확보, 이윤의 극대화를 달성하고자 한다면, 정치적 합리성은 개개인의 참여는 물론 사회적 약자에 대한 관심을 통해 민주적 참여와 사회적 형평성을 실현하고, 정치적 요구를 수렴하고 지지를 획득함으로써 정치적 정당성과 정통성을 확보하는데 그 목표를 둔다(이용연, 1992). 또한 경제적 합리성을 극대화하기 위해서 계획가들은 목표의 달성과 능률성을 위한 기술자로써의 역할을 수행해야 하며, 정치적 합리성을 증진하기 위해서 계획가들은 이해관계자들의 타협과 합의를 이끌어 낼 수 있는 중재자로써의 역할이 강조된다. 지금까지의 경제적 합리성과 정치적 합리성에 관한 특성들을 <표 2-2>와 같이 정리할 수 있다.

동일한 사회문제에 대한 처방을 연구대상으로 하는 경제학자와 정치학자·행정학자·도시계획학자의 역할의 근본적인 차이는 양자가 추구하고자 하는 합리성의 차이에 기인한 것으로 볼 수 있다. 개발제한구역이 한정된 토지의 효율적인 이용이라는 경제적 목적에 부합되지 못하기 때문에 해제되는 것이 바람직하다는 주장은 주로 경제학자 및 경제지리학자들의 평가이다. 이들은 경제적 합리성의 관점에서 목표달성을 위한 최적안이 아니면 불필요한 것으로 생각한다. 반면에 정치적 합리성을 강조하는 입장에서는 개발제한구역이 경제적 효율 측면에서만 평가될 수 없고 다른 존재가치가 있는 것으로 인식하고 있다. 이들은 국민들의 선호 및 가치체계의 형성이 어떠한가? 그 문제를 접근하는데 있어 민주적인 절차와 과정을 거쳤고 정당성을 가지고 있는가? 제도나 정책의 평가에 있어 유형적인 능률성 이외에 무형적인 효과는 없는가? 등의 관점에서 사회문제에 접근한다. 이 글에서는 경제적 합리성의 추구와 정치적 합리성의 극대화는 대립적인 관계가 아닌 상호 절충과 조화가 가능하다는 입장을 취한다.

Ⅲ. 개발제한구역의 실태와 합리성 논쟁

1. 개발제한구역의 개념과 목적

그린벨트(greenbelt)라는 용어는 1896년 영국의 하워드(Ebenezer Haward)가 제시했던 전원도시(Garden City)의 개념에서 유래한다. 우리나라의 개발제한구역과 같은 의미를 가지고 있는 그린벨트는 개발행위를 극도로 제한하는 공지와 저밀도의 토지이용지대를 말하며, 대체로 띠모양을 이루고 있다. 이러한 개발제한구역은 넓은 의미의 용도지역제[2]의 한 예가 된다. 개발제한구역 안에서는 토지용도 내지 시설물의 설

치가 매우 까다롭게 규제되며, 부적격 용도로의 토지이용이나 시설물 설치 및 토지의 형질변경이 어렵다.

우리 나라의 도시계획법(제21조)에 의하면 개발제한구역이란 '도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시주변의 자연환경을 보전하여 도시민의 건전한 생활환경을 확보하기 위하여 또는 국방부장관의 요청이 있어 안보상의 도시개발을 제한할 필요가 있다고 인정될 때 도시계획결정으로 지정하는 도시주변의 토지'로 정의하고 있다. 따라서 개발제한구역은 건설 및 개발에 대하여 지속적이고 강력한 제한을 가함으로써 공지로 보전하는 도시 주변의 토지를 의미한다.

우리 나라는 1971년 1월 19일 도시계획법을 개정하여 '개발을 제한하는 구역'을 지정할 수 있는 근거를 마련하였다. 개발제한구역은 1971년 7월 30일 서울을 시작으로 하여 1977년 4월 18일 여천지역에 이르기까지 8차에 걸쳐 대도시, 도청소재지, 공업도시와 자연환경 보전이 필요한 도시 등 14개 도시권역에 설정되어 1999년 말까지 단 한번의 구역변경이 없었다.

개발제한구역은 지역형편에 따라 약간의 차이가 있으나 대체로 다음과 같은 공통된 목적하에서 지정되었다(이정전외 5인, 1998). 첫째, 도시로의 인구집중을 억제하여 도시과대화를 방지한다. 둘째, 녹지대의 형성, 자연풍치의 환경조성 및 보호, 상수도 수원보호, 오픈 스페이스(open space) 확보, 비옥한 농경지의 영구보전 등을 통해 자연환경을 보전한다. 셋째, 대도시 공해문제가 심화되는 것을 방지한다. 넷째, 위성도시의 무질서한 개발과 중심도시로 연계되는 것을 방지한다. 다섯째, 안보상의 저해요인을 제거하고 중요 시설물을 보호한다. 우리 나라의 개발제한구역은 영국 대런던계획의 녹지대[3]나 일본 수도권정비계획의 근교지대 설정[4]의 목적과 대부분 일치하나, 국방상의 이유가 포함된 것이 우리 나라의 특수요건이 반영된 측면이라 하겠다.

2. 개발제한구역의 실태

1998년말 기준으로 우리 나라 개발제한구역의 총면적은 5,397.1km^2(16억평)로서 전국토의 5.4%에 해당되며, 행정구역으로는 1특별시, 6광역시, 35시, 20군에 걸쳐 지정되어 있다. 개발제한구역내 주민은 742,000명(245,000가구)으로 전국 인구의 1.6%에 해당된다(건설교통부, 1999). 개발제한구역 구역 지정 이전부터 거주하고 있는 원거주자는 45,000세대 153,000명(21%)이고, 동 구역 지정 이후 전입자는 200,000세대 589,000명(79%)이다. 개발제한구역 지정 이후에

2) 용도지역제(Zoning)는 토지이용을 합리적인 방향으로 유도하고 토지의 용도나 기능을 계획원칙에 부합되도록 하는 법적·행정적 장치이다. 1994년에 개정된 수도권정비계획법은 수도권을 과밀억제권역, 성장관리권역, 자연보존권역 등 3개 권역으로 구분하고 차등규제하고 있다. 개발제한구역은 용도지역제의 자연보전권역의 한 예라고 볼 수 있다.

3) 영국에서는 1944년 아버크롬비의 대런던계획에서 근교지역외곽에 그린벨트를 설치하여 도시의 확산을 막고 외곽농촌지역에 신도시를 건설하는 공간관리구상이 제시되었다. 또한 런던을 제외한 동남부지역의 42%가 그린벨트와 자연환경 보존지역으로 지정되어 개발이 엄격히 규제되는 정책이 1990년대 초까지 추진되었다. 그러나 이 동남부지역은 '90년대 중반부터 환경과 개발의 조화라는 취지 하에 지역개발축으로 변모되었다(이상준, 1998).

4) 일본은 수도권근교의 녹지를 보전함으로써 양호한 도시환경을 확보하고, 지역주민의 건전한 심신을 유지·증진시키며, 공해 및 재해방지에 기여하기 위하여 1966년 '수도권근교녹지법'에 의거하여 18개 구역 15,693ha에 달하는 근교녹지보전구역을 지정하여 녹지보전에 영향을 미치는 행위에 대하여 사전에 지사 등에게 신고할 것을 의무화하였다. 또한 근교녹지보전구역 가운데 특히 보전하여야 할 지구를 근교녹지 특별보전지구로 지정하고 일정 개발 등의 행위에 대해서 사전에 지사 등의 허가를 받도록 하고 있다(이상준, 1998).

서 1998년말까지 개발제한구역 총면적의 44.5%(2,330km^2)에 해당하는 토지가 원소유자와 외지인간의 거래로 소유권 변동이 있었다.

토지이용 실태를 보면, 전체 지정면적 가운데 임야가 61.6%(3,220km^2)이고, 전·답 등 농경지가 24%(1,265km^2)이며, 대지는 1.6%(84km^2)이고, 잡종지는 1.4%(73km^2)이며, 과수원이 1%(44km^2), 기타 면적이 10.4%(545km^2)로서 대부분(87%)이 임야와 농경지로 이용되고 있다. 영국의 그린벨트 토지 소유형태를 보면 국·공유지가 10%인 반면에, 우리 나라 개발제한구역 전체 토지 중에서 국·공유지는 22.4%(1,172m^2), 사유지가 77.6% (4,059km^2)를 차지하고 있다. 1997년 공시지가를 토대로 사유지중 과세대상필지를 대상으로 개발제한구역의 지가를 분석한 것에 의하면, 평균지가가 11,309원/m^2으로 전체 46.7조원으로 추산되었다(국정감사 요구자료, 1998.10). 또한 개발제한구역 내에 건축물은 총 450,000동으로 주거용이 70%, 농수산용이 24.3%, 공공용이 2.6%, 기타 3.1%를 차지하고 있다.

개발제한구역 내에는 다양한 국토관리상의 목적에 의해 다른 제도에 의한 구역이 중복지정되어 있다. 중복지정지역은 개발제한구역 전체의 24%인 1,283km^2이며, 상수원보호구역과 군사시설 보호구역이 8%수준, 농업진흥지역이 3.7%, 공원이 2.0%이다(권용우, 1998). <표3-1>은 우리 나라 개발제한구역의 지정현황을 나타낸 것이다.

김대중 정부는 대선 공약사항으로 개발제한구역의 합리적 제도개선문제를 다루어 왔고, 이에 100대 국정과제의 39번째 과제로 선정하여 현행 개발제한구역제도의 개선을 추진하고 있다. 이에 따라 1999년 7월 건설교통부는 개발제한구역제도 개선방안을 발표하면서 ① 구역지정의 실효성이 작은 7개 지방중소도시권은 친환경적 도시기본계획수립후 해제하고, ② 나머지 7개 대도시권은 광역도시계획에 의해 보전가치가 낮은 지역을 위주로 부분 해제하되, ③ 대규모 취락, 관통취락, 산업단지 및 지정목적이 소멸된 지역 등 별도의 도시계획적 검토필요성이 적은 지역은 우선적으로 해제하겠다고 밝혀 개발제한구역에 대한 논의가 새로운 전기를 맞았다[5](건설교통부, 1999.9).

개발제한구역의 효율적인 관리를 위해 정부는 1976년 8월 건설부 도시국에 녹지관리과를 신설(현재는 건설교통부 도시관리과)하였고, 각 도·시·군에 계를 설치하여 구역내 일체의 개발행위를 단속·관리하고 있다. 그러나 동 구역은 건설교통부장관이 결정하는 도시계획으로 그 지정·변경 권한이 지방이양 대상에서 제외됨으로써, 국가계획의 성격이 강한 국가사무라는 인식이 대부분이나, 동 구역에 대한 실질적인 관리는 지방자치단체의 일부 계단위에서 책임지고 있고 관리경비도 부담하고 있다.

1998년도 전국의 개발제한구역을 관리하는데 소요된 관리요원수와 관리예산을 살펴보면 <표3-2>와 같다. 개발제한구역 내에서의 불법행위를 단속하는 청원경찰의 인건비와 항측비 등 관리예산이 116억 8,084만원이고, 관리요원수는 817명에 이르고 있다. 1996년도까지 개발제한구역의 관리비용의 전액은 지방자치단체에서 부담하여 왔고, 1997년에 처음으로 20억원의 국고보조금 지원에 이어 1998년에도 20억원, 1999년도에 65억원의 개발제한구역 관리예산이 배정되었다.

---

5) 개발제한구역이 부분 해제되는 권역은 수도권, 부산권, 대전권, 광주권, 대구권, 마산·창원·진해권, 울산권 등 7개 대도시권이다. 산업단지는 시화산업단지(9.33km2(280만평), 거주인구 9만명(29,000호)에 대한 개발제한구역 조정안이 중앙도시계획위원회의 심의를 마침에 따라 이 지역이 최초로 1999년 12월 중에 해제결정이 났고, 창원산업단지(2.3km2(70만평), 거주인구 11,000명(4,000호)도 2000년 3월에 해제되었다(건설교통부, 1999).

<표 3-1> 우리나라 개발제한구역 지정실태 (단위: km^2, 천명)

권역별		행정구역	개발제한구역 면적(비율)	지정 고시일	도시계획 구역면적
총계		**1특별시, 6광역시, 35시, 20군**	**5,397.1**		**9,521.1**
대도시권	수도권	서울, 인천, 남양주, 시흥, 광명, 부천, 성남, 안양, 수원, 안산, 구리, 의왕, 과천, 고양, 하남, 군포, 의정부, 용인, 김포시, 양주, 화성, 양평, 광주군	1,566.8 (29.0%)	1971.7.30 ~ 1976.12.4	2,892.6
	부산권	부산, 김해, 양산시(울산시), 기장군	600.1 (11.1%)	1971.12.29	1,141.4
	대구권	대구, 경산시, 달성, 칠곡, 고령군	536.5 (10.0%)	1972.8.25	957.6
	광주권	광주, 나주시, 담양, 화순, 장성군	554.7 (10.3%)	1973.1.17	885.3
	대전권	대전, 공주, 논산시, 금산, 연기, 옥천(청원권)	441.1 (8.2%)	1973.6.27	765.7
	합계		**3,696.2**		**6,644.6**
지방중·소도시	청주권	청주시, 청원군	180.1.0 (3.3%)	1973.6.27	305.9
	전주권	전주, 김제시, 완주군	225.4 (4.2%)	〃	394.9
	소계		405.5		700.8
	춘천권	춘천시, 홍천군	294.4. (5.4%)	1973.6.27	364.4
	진주권	진주, 사천시	203.0 (3.8%)	〃	346.3
	충무권	통영시	30.0 (0.6%)	〃	48.6
	제주권	제주시, 북제주군	82.6 (1.5%)	1973.3.5	215.7
	소계		610.0		975.0
	합계		**1,015.5**		**1,675.8**
산업도시	마산·진해권	마산, 진해, 창원, 김해시, 함안군	314.2 (5.8%)	1973.6.27	435.6
	울산권	울산시, 울주군	283.6 (5.2%)	〃	493.7
	여수권	여수시	87.6 (1.6%)	1977.4.18	271.3
	합계		**685.4**		**1,200.6**

※ 자료 : 건설교통부 「건설통계연보」, 1999.;
이정전외 5인, 1998에서 재구성.

<표 3-2> 개발제한구역 관리내역

(단위: km^2, 명, 천원)

면 적	관 리 예 산				관리 요원 수	1인당 관리 면적
	총 계	인건비	항측비	기타		
5,397.1	11,680,839	9,405,412	733,432	1,541,895	817	6.61

※ 자료 : 행정자치부, 「한국도시연감」, 1999.

개발제한구역 지정 이후에 구역내의 주민들은 엄격하게 개발행위를 제한받아 왔지만, 정부와 일부 고소득층은 개발제한구역을 훼손해 왔다. 개발제한구역 지정 이후 1998년 9월까지 동 구역내 위법행위 적발건수는 총 74,975건으로 <표 3-3>과 같다. 개발제한구역의 개편논의가 있는 90년대 후반기에 위법행위 적발건수가 급격히 증가하고 있음을 알 수 있다. 그 동안 훼손된 개발제한구역의 95%가 정부가 주도한 공공부문에 의해 이루어졌고[6], 서울에 거주하는 일부 고소득계층에 의해 진행된 개발제한구역의 잠식도 상당한 부분을 차지하고 있다. 1998년도 기준으로 수도권 개발제한구역의 43%($623km^2$)가 외지인의 소유로 되어 있고, 이 중 5천평 이상 토지소유자는 3,597명으로 수도권 개발제한구역 전체 면적의 18.3%에 해당된다.

6) 개발제한구역을 잠식한 대표적인 정부 시설물들은 한국교육개발원, 통일원 연수원, 서울 남부철도화물기지, 서울 강남시립아동병원, 과천 승마경기장, 고양시 종마보급사육시설, 한국전력 연수원, 태릉사격장, 고양시 농협전문대, 경기도 시화공단, 과천시 남서울대공원, 미사리 조정경기장, 남서울 시발역 등이 개발제한구역에 들어서 있다.

<표 3-3> 개발제한구역내 위법행위 적발실태

(단위: 건)

총 계	1971 ~ 1989까지	1990	1991	1992	1993
74,975	52,988	3,525	2,344	1,307	1,425
	1994	1995	1996	1997	1998.9
	1,883	2,160	3623	3622	2098

※ 자료 : 건설교통부, 「제198회 국정감사요구자료(Ⅰ)」, 1998.10.

3. 개발제한구역에 관한 합리성 논쟁

개발제한구역과 관련된 이해관계자들은 구역내 토지 내지 가옥 소유자, 중앙정부, 지방정부, 국회의원, 지방의회의원, 환경전문가, 도시계획가, 시민환경단체, 언론 등이라고 할 수 있다(권용우, 1999). 이렇듯 다양한 이해관계자들이 동 구역의 존폐를 두고 논쟁을 벌이고 있다. 이들은 경제적 합리성과 정치적 합리성의 두 가지 중에서 어느 하나에 우선권을 두고 동 구역에 대해 다양한 주장을 하고 있으며, 그 내용은 다음의 세 가지 입장으로 정리해 볼 수 있다.

1) 개발론

개발론자들은 개발제한구역이 지정 당시의 목적에 부합하지 못하고 있으며 여러 가지 측면에서 경제적 효율을 저해하고 있기 때문에, 동 구역을 해제하여 개발하는 것이 바람직하다고 주장한다. 이러한 입장을 취하고 있는 대부분의 학자들은 경제적 효율의 관점에서 토지이용을 강조하고 있는 경제학자나 경제지리학자들이다. 이들은 해당 지역의 주민들이 정부의 일방적인 구역지정으로 엄격한 법집행의 대상이 됨으로써, 생활수준의 저하는 물론 지가의 하락으로 인한 재산상의 손실을 입게 되었다는 것이다. 또한 지역여건에 관계없이 동 구역에 대한 정부의 획일적이고 과다한 규제로 인하여 지역개발

의 정체를 초래하고 있다고 지적한다. 개발론자들은 경제적 합리성에 초점을 두고 동 구역의 폐지를 주장하고 있으며, 그 근거는 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 도시 중심에서 개발제한구역까지는 고층화·과밀화의 도시경관이 전개되다가 갑자기 초저밀도의 개발제한구역이 나타나며, 다시 개발제한구역 밖의 지역에서는 과밀화된 기형적인 도시공간구조를 만들었다. 이는 거대도시의 평면확산(시역확장)을 방지하고자 지정된 개발제한구역의 목적을 달성한 것이 아니라 거대도시를 외연적으로 확산시켜 놓은 것에 불과하다고 본다. 따라서 개발제한구역은 그 존재 목적을 다하지 못하고 있으며, 그 예로 수도권 개발제한구역을 들고 있다.

사실, 서울의 무분별한 확산을 방지하기 위한 수도권 개발제한구역은 서울시 행정구역의 경계인 서울 도심 반경 15km 지점으로부터 25km 지점까지 약 10km정도의 폭으로 환상의 형태를 취하고 있다. 동 구역으로 서울시의 총 인구는 감소되었지만, 경기도의 인구는 폭발적으로 증가하였다. 이는 개발제한구역 외곽의 대규모 신도시 개발과 택지개발사업으로 인한 서울 인구의 분산수용에 그 원인이 있다. 따라서 자족성을 갖지 못하고 있는 신도시는 서울의 인구를 분산수용한 형태에 불과하다는 것이다.

둘째, 중심도시 외곽에 개발 조성된 신도시는 자족성을 갖지 못하고 있으므로 그 생활 기반의 일부를 여전히 중심도시에 두고 있는 실정이다. 결국 중심도시의 인구를 분산하기 위해 개발제한구역을 조정하여 개발된 신도시는 중심도시로의 통근·통학 인구의 증가를 야기했고, 중심도시의 외연적 확산을 부추기는 결과를 초래하였다(이번송, 1998). 따라서 개발제한구역 밖으로 이주한 인구의 상당부분이 중심도시로 출근을 하므로 통근거리를 연장시키고 승용차 이용비율을 높여 교통혼잡과 대기오염을 증가시키고 있다.

셋째, 개발제한구역으로 인해 신도시는 중심도시에서 상당히 떨어진 동 구역밖에 건설하게 되어 지하철, 도로, 기타 사회기반시설을 설치하기 위한 많은 자원이 요구되고 있다. 즉 인구와 산업은 지속적으로 개발제한구역 밖으로 확산되어 도로, 지하철 등의 설치비용을 추가로 지불하고 있다.

넷째, 개발제한구역으로 지정된 지역의 해당 자치단체는 관리비용 일체를 지출하고 있고, 동 구역내 지역주민들의 경우에 건축물의 증·개축 제한은 물론 인접지역과 비교하여 상대적인 지가하락 등의 각종 피해를 입고 있는 데다 본인들이 낸 세금으로 본인들의 감시 및 규제비용을 부담하는 2중의 피해를 겪고 있어, 이에 대한 대책이 필요하다는 것이다.

2) 환경보존론

환경보전론자들은 환경의 경제적 가치를 다른 어떤 가치들보다 우선시하고 있고, 개발제한구역이 무분별한 개발로부터 녹지와 자연자원을 보호할 수 있는 적절한 수단으로 간주하고 있다. 환경단체들과 언론은 개발제한구역이 '도시의 허파'이며 '생명벨트'라는 호소력 있는 구호로 여론의 지지를 도출하려 했으며 동 구역의 환경정책적 공헌을 강조하였다. 즉 개발제한구역이 도시녹지 보전제도로서 성공적인 역할을 수행함으로써, 도시주변의 미관과 생활공간의 무질서한 확산에 제동을 거는 안전대의 역할을 수행해 오고 있으므로 현행 제도를 지속적으로 유지할 필요가 있다고 본다. 이러한 환경보전론자들의 입장과 유사하게 도시계획학자들도 개발제한구역이 도시의 무질서한 확산과 연담화 방지 및 도시주변 농지보전에 확실히 기여하였다고 평가한다. 환경보전론자들과 많은 도시계획학자들은 경제적 합리성보다 정치적 합리성을

더욱 강조하고 있고, 개발제한구역이 계속 존속해야 하는 이유를 다음과 같이 들고 있다.

첫째, 개발제한구역을 통해 거대도시의 규모를 제한할 필요가 있다. 거대도시의 규모를 제한해야 하는 거대도시 자체의 필요성으로는 환경, 재난, 공해, 교통, 사회병리 현상 등의 예방을 들 수 있다. 거대도시의 외연적 확산은 공공투자의 효율성을 저해하기도 하고, 국토차원에서는 어느 한 지역의 거대도시화는 지방도시 및 농촌지역의 낙후화를 촉진시켜 국토의 균형적 발전을 저해하는 요인으로 작용한다는 것이다.

둘째, 대도시에 필요한 녹지를 가장 가까이에서 확보하는 방법이 도시 외곽의 환상벨트 형태이다. 대도시를 지탱하기 위해서는 환경조건 즉, 녹지를 가까이에서 확보하는 수밖에 없으며, 대도시가 지탱될 수 있는 녹지를 가장 가까이에서 확보하는 가장 효율적인 환상형 그린벨트를 도시외곽에 형성하는 것이다.

셋째, 거대도시로의 의존성을 줄이고 도시마다의 자족성을 확보하는 수단으로서 중간 단지 지대가 설정될 필요가 있다. 도시들이 지나치게 인접하면 상호작용이 커지는 경향이 있다. 따라서 도시들의 자족성을 확보하기 위한 수단으로 개발제한구역이 필요하다는 것이다.

3) 조정론

이들은 개발론자들의 주장과 환경보전론자들의 주장 간의 절충안을 제시한다. 즉 환경보전론과 개발론의 장점을 살리고 현실적으로 접근해야 한다는 주장이다. 개발제한구역의 존속이라는 측면에서는 환경보전론자들의 입장을 수용하고 있으나, 동 구역의 경제적 비효율성과 비형평성 문제를 적극적으로 해결할 필요가 있다는 입장을 취하고 있다. 즉 개발제한구역의 지속성이라는 기본적인 원칙에는 변함없이 보존가치가 없는 전혀 없는 구역은 해제하여 개발하고, 보존가치가 있는 지역은 새로이 동 구역에 편입시키자는 입장이다. 이러한 개발제한구역의 재설정은 절차적 민주성이 제고되는 방향으로 그리고 형평성이 침해되지 않는 방향으로 이루어져야 한다는 입장이다. 이들은 경제적 합리성과 정치적 합리성의 조화를 강조하면서 경우에 따라서는 개발제한구역의 부분해제와 부분개발을 허용하는 입장이다.

개발제한구역을 원칙적으로 보전하면서 동 구역내에 거주하는 주민들의 불편과 피해를 최소화시켜 주어야 한다는 주장은 설득력을 얻고 있다. 경제적 비효율과 비형평성 문제를 해결하기 위해서 동 구역내에 거주하는 주민들의 생활불편은 적극적으로 해소되어야 하고, 축사·농가시설 등의 농업활동시설에 대해서는 제한을 두지 말아야 하며, 체육시설·환경시설·생활불편시설 등은 점차적으로 허용되어 개발해야 한다고 주장한다(권용우, 1998). 개발제한구역을 공유화하는 것은 과다한 재정소요를 가져오기 때문에 현단계에서는 사실상 불가능하며, 재정보상을 해주더라도 거주기간에 따른 차등으로 형평성 문제를 충족시키지 못한다고 지적한다.

우리 나라의 개발제한구역 설정목적 중에 영국이나 일본의 경우와 구별되는 것으로서 국방상의 이유가 추가로 존재하였으나 2000년 6월 15일 남북정상회동을 계기로 남북의 산업 및 문화교류가 확대되어 가고 있는 상황이므로 남북간 전쟁발발 가능성이 점차 감소되어 가고 있다고 본다. 그러므로 그린벨트 설정의 중요한 이유 중의 하나가 약화 내지는 상실되어 감으로 일부지역, 즉 수도권 북부지역내의 개발제한구역 존재의미가 무색해져갈 것이다. 이처럼 요즘의 이와 같은 상황이 개발제한구역 부분해제 주장의 근거를 제공하고 있다고 볼 수 있다.

한편 영국의 많은 그린벨트는 도시민들에게 휴식공간을 제공하는 공원의 역할을 하고 있는 반면 우리 나라의 개발제한구역은 비닐하우스나

불법구조물들의 집산지의 대명사화되어 있는 실정이므로 동 구역의 실효성에 의문이 제기되며 이는 우리 나라 개발제한구역 역할의 개선 및 재정비 필요성의 요인을 제공하고 있다.

Ⅳ. 개발제한구역의 정당성과 제도 운영의 방향

1. 개발제한구역의 정당성

경제적 효율 측면에서 개발제한구역은 적절한 수단이라 볼 수 없다. 거대도시의 확산을 방지하자는 의도는 그 목적달성에 실패했고, 중심도시의 인구를 개발제한구역 외곽의 신도시에 분산 수용함으로써 통근·통학거리를 연장하여 혼잡비용과 대기오염을 가중시키고 있다. 또한 개발제한구역의 관리비용과 관리인들의 기회비용을 고려했을 때, 해당 자치단체와 구역내 주민들이 2중 3중의 피해를 겪고 있어 주민들간·지역간 형평성을 저해하고 있다.

또한 개발제한구역과 같은 특정용도에 대한 토지이용규제는 그 용도로 사용될 수 있는 개발가능한 토지를 희소하게 만듦으로써 지가를 상승시킨다. 다시 말하면 토지의 자연적 희소성뿐 아니라 규제로 인한 인위적 희소성도 특정한 용도의 토지공급을 제약하여 지가를 상승시킨다는 것이다(김경환·서승환, 1996). 즉 도시주변의 녹지보전을 위한 개발제한구역은 주거용지와 주택가격의 상승이라는 대가 혹은 기회비용을 치루고 있는 것이다. 지금까지 공공부문에서 행해진 개발제한구역 내의 개발행위 및 구역내의 투기조짐은 정권이 바뀔 때마다 선심성으로 개발제한구역을 풀어 주었기 때문에 나타난 기대심리가 지가에 반영된 결과라 하겠다. 이러한 개발제한구역에 대한 부정적인 평가는 경제학자나 경제지리학자들의 입장으로, 이들은 동 구역의 존속에 대한 미래가치를 고려하지 못했고 국민적 합의나 선호체계를 반영하지 못했으며 절차적 민주성을 무시한 평가결과이다.

경제적 효율의 관점에서 개발제한구역이 비효율적이기 때문에 완전 해제되어야만 하는가? 도시계획은 경제적 합리성과 정치적 합리성의 합을 극대화하는 것에 목표로 두고 있다. 개발제한구역이 경제적 합리성을 저해하고 있다고 해서 동 구역을 완전 해제하는 것은 새로운 문제를 야기시킬 것이다. 따라서 경제적 효율을 저해하지 않고 정치적 합리성을 극대화할 수 있는 방향으로 개발제한구역을 개선할 필요가 있다. 개발제한구역이 계속 존속되어야 할 필요성, 즉 개발제한구역제도 존치의 정당성을 세 가지 측면에서 살펴본다.

먼저 개발제한구역에 대한 상반된 주장들이 있지만, 원칙적으로 동 구역을 보전하면서 주민들의 불편을 최대한 해소시켜 주자는데 국민적 합의가 있다는 것이다.[7] 즉 대부분의 국민들은 개발제한구역의 존치에 절대적인 지지를 하고 있다. 민주사회에서 정치적 과정을 통해 결정된 정책은 존중되어야 하고 대다수의 국민들이 지지하는 개발제한구역은 고수되는 것이 바람직하다. 이러한 입장은 정부의 제도개선 시안에 대한 영국의 도시농촌계획학회 평가보고서 (1999)에서도 그 근거를 뒷받침하고 있다. 즉 이 보고서에 따르면 동 제도의 개선은 신중히 할 것을 권고하고 있으며, 동 구역의 속성상 지속성을 가지고 있어야 성공할 수 있고 개선이 필요할지라도 최소한에 그쳐야 한다는 것이다. 집단적 이기주의와 선거 공약에 떠밀려 30년 동안 소중

7) 개한제한구역 제도개선 발표 직후에 '그린벨트살리기 국민행동'이 한국갤럽을 통해 실시한 여론조사에서는 그린벨트의 '현재상태 유지'가 37.9%, '지금보다 확대'가 24.9%, '지금보다 축소'가 37.2%로 나타났다. 응답자의 62.8%가 그린벨트를 확대 및 현상유지가 바람직하다고 보았다(환경과 생명, 1999 여름).

히 간직해 온 녹색공간을 잃어버리는 우를 범하지 말아야 한다.

두번째는 개발제한구역에 대한 접근을 경제적 합리성과 정치적 합리성의 합의 극대화라는 관점에서 접근할 필요가 있다는 것이다. 지금까지 동 구역에 대한 대부분의 평가결과들이 경제적 효율이라는 측면에서만 평가되어 동 구역의 폐지를 주장하고 있고, 상대적으로 정치적 합리성에 대해선 소홀히 취급되었다. 경제적 효율을 저해하지 않으면서 정치적 합리성도 도모하는 방향전환이 필요하다. 정치적 합리성을 극대화하는 방법은 환경에 대한 미래가치 존중, 계획과정에 이해관계자들의 참여를 통한 타협과 합의의 존중, 계획과 관련된 권한이양, 계획행위를 통해 피해를 입고 있는 주민들에 대한 적절한 보상수단 강구를 통한 형평성 제고 등이다.

마지막으로 갑작스런 개발제한구역의 전면적인 해제는 새로운 사회문제를 야기시킬 것이다. 즉 자연생태계의 파괴, 토지공급의 증대로 인한 지가하락, 구역지정 이후 현재까지 재산권 행사를 하지 못한데 따른 피해보상, 다른 규제지역과의 형평성 문제 등의 많은 문제가 초래된다. 특히 개발제한구역이 해제될 수 없는 토지라고 인식하고 있는 일반 시민들은 동 구역의 토지이용규제가 풀린다면 상수원보호구역, 군사보호구역, 도시공원, 국립공원, 자연환경보전지역 등 유사한 규제를 받고 있는 지역들에 대한 해제요구와 보상요구가 강하게 주장될 것이다.

따라서 개발제한구역의 완전해제 보다는 정치적 합리성을 극대화할 수 있는 제도개혁을 통해 경제적 효율과 형평을 기하는 것이 바람직할 것이다. 이는 개발제한구역에 대한 막연한 국유화 방안이나 보존론이 갖는 허구성이나 개발지상주의가 가지는 폐해를 피하면서, 개발과 보전이 조화롭게 이루어질 합리적인 정책대안과 구체적인 시행방안을 모색해야 함을 의미한다. 개발제한구역은 다음과 같은 기본방향 하에서 관리되어야 한다.

첫째, 개발제한구역에 대한 철저한 실태조사를 통해 새로운 구역 지정이 필요하다. 새로운 구역지정은 장기적인 국토계획하에서 '선계획 후해제'라는 기본원칙에 따라 이루어져야 한다. 1971년 구역지정 이후로 현재에 이르고 있는 개발제한구역은 공공부문에서 이루어진 개발과 불법개발행위들로 볼 때 그 실태파악과 재조정이 요구된다. 구역의 실태조사와 관리 등의 재조정 작업은 전문성·공정성·객관성·투명성·민주성이 확보된 기관을 통해서 이루어져야 한다.[8] 동 구역의 재조정 작업은 중앙정부의 재정지원, 자치단체들의 적극적인 동참 그리고 시민환경단체들이 감시하고 모니터링하는 과정을 거쳐 국민적 합의를 도출해야 한다. 택지조성을 허가하였던 지역, 나대지, 잡종지 등의 보전가치가 없는 지역은 구역해제를 통해 재산권보호와 토지공급의 확대를 하고, 보전가치가 있는 지역은 새롭게 구역으로 편입되어야 한다.

둘째, 피해주민들에 대한 적절한 보상책을 마련해야 한다.[9] 보상의 대상은 1971년 구역지

8) 김대중 정부는 개발제한구역제도 개선과 관련하여 주민·환경단체·언론 등 각계 대표 23인으로 구성된 '제도개선협의회'를 통해 개선시안을 발표(1998.4.15)하였고, 이 시안에 대한 공청회를 전국 12개 도시에서 개최('98.11.27~'98.12.18)하였으며, 영국의 '도시농촌계획학회(TCPA)'에 의뢰하여 중립적인 시각에서 개선시안을 평가하도록 하였다(건설교통부, 1999.7). 개발제한구역제도 개선에 있어서 민주성과 객관성을 고려하고 있다는 점에서 고무적인 현상이라 볼 수 있지만, 그 해결방안이 단기적이고 임시방편적인 해결책이라는 비판이 제기되고 있다.

9) 1998년 12월 헌법재판소는 개발제한구역제도 자체는 합헌이지만 토지소유자들에 대한 보상을 규정하지 않은 도시계획법 제21조는 위헌이라는 결정을 발표하였다. 이에 정부는 '개발제한구역안의 토지를 종래의 용도대로 사용할 수 없어 그 효용이 현저히 감소한 토지 또는 당해 토지의 사용 및 수익이 사실상 불가능한 토지'에 대해서 국가에 매수를 청구할 수 있는 토지매수청구권제도를 도입하고, 이러한 토지의 매수비용을 충당하기

정 이전부터 살아왔던 원거주민의 재산권이 보상되어야 하고, 새로운 구역편입으로 피해를 보게되는 주민들에 대한 철저한 조사를 통해 보상여부를 판단해야 한다. 또한 형평성을 제고 할 수 있는 보상수단에 대한 연구와 대책마련도 있어야 할 것이다. 개발제한구역을 지지하는 대다수 국민들은 동 구역을 유지하기 위해 아무런 비용을 부담하지 않는 제도하에서는 어쩌면 당연한 일일 것이다. 그러나 동 구역으로 피해를 보고 있는 주민들과 고통을 같이 한다는 자세와 미래 세대들에게 귀중한 환경자원을 물려주기 위해 비용을 같이 분담하겠다는 적극적인 자세가 요구된다.

셋째, 개발제한구역에 대한 중앙정부의 직접적·권력적 규제방식[10]을 지양하고 자치단체에 관리권한을 이양하는 규제완화가 요구된다. 중앙정부는 구역재설정에 대한 권한과 책임을 갖고, 구역관리의 실질적인 권한은 자치단체로 위임하고 간접적인 수단으로 자치단체를 감독하는 방향전환이 요구된다. 구역지정으로 피해를 보고 있는 지방자치단체가 구역관리 비용을 부담하고 있는 문제는 중앙정부의 보조금 지원, 조세감면 등 간접적이고 비권력적인 방법으로 해결되어야 한다. 특히, 광역자치단체별로 도시화율이 현격히 차이가 나므로 중앙정부차원에서 큰 틀은 그대로 두되 각 지자체별로 상황에 적합한 지원 및 규제제도를 펼쳐나가야 할 것이다.

위해 개발제한구역 훼손부담금제도를 마련했다(개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법, 2000.4). 피해주민들에 대한 보상책을 정부차원에서 제도화 했다는 긍정적인 측면은 있지만, 예외 규정을 많이 두고 있다는 점과 개발제한구역과 비슷한 규제를 받고 있는 지역과 형평성 문제 등으로 그 실효성은 의문시 된다.

10) 현재의 개발제한구역에 대한 관리는 도시계획법 제21조에 따라 구역지정 목적에 위배되는 모든 행위를 금지하고, 허용행위에 대하여는 대통령령과 건설교통부령으로 규정하고 있다.

2. 제도운영의 방향

1) 주민간 형평성

개발제한구역으로 재산권 행사에 피해를 입고 있는 주민들과 그 구역으로 편익을 얻고 있는 주민들간의 형평성 문제가 개발제한구역의 존폐에 가장 큰 논란이 되고 있다. 개발제한구역 내의 거주민은 토지에 대한 소유권을 가지고 있되 개발할 수 있는 권리, 즉 개발권 행사를 심하게 제한받고 있다. 다수의 편익을 위해 소수 피해자의 희생을 강요하는 것은 바람직하지 못하다. 따라서 다수의 편익을 확보하고 사유재산권 침해라는 소수의 피해를 보전하는 방안을 강구할 필요가 있다. 보상방식으로는 지가증권 발행을 통한 보상과 함께 정부시안에서 제시된 매수청구권 부여, 개발권양도, 토지구획정리사업을 통한 환지 등 다양한 대안이 제시되고 있다.

독일과 일본 등의 선진국에서는 특정용도에 대한 개발규제로 불가피하게 입게 되는 개인재산권의 제약 문제에 적극적인 대응을 하고 있다.[11] 특히 미국의 경우에는 특정목적의 개발규제에 따르는 개인적 재산피해의 부작용을 부분적으로 완화시킬 수 있는 수단으로 개발권양도제(TDR; Transfer of Development Rights)를 사용하고 있다.[12] 이 제도는 우리 나라에 도입

11) 독일의 경우 자연보호나 공공안전, 교통 및 체육활동 등의 용도로 특정토지가 지정되어 토지소유자에게 재산상의 불이익이 발생할 경우 매수청구권이나 보상을 통해 이것을 보전토록 하고 있으며, 일본에서도 산림보호 등 특정목적을 위한 토지이용제한이 가해질 경우에 보상을 하고 있다. 영국의 경우에도 개발을 불허하는 계획결정에 대해 보상청구를 할 수 있는 사항을 규정하고 있으며, 계획규제에 따르는 토지권리의 매수청구권을 법에 규정하고 있다(이상준, 1998).

12) 이와 같은 개발권의 판매는 싱가포르에서 자동차 소유를 원하는 사람에게 경매를 통해 자동차 소유권(COE:Certificate of Entitlement)을 정부가 파는 것과 비슷한 제도이다(이번송, 1998). 그린벨트 내에 주택개발 가용토지를 소유한 사

해 피해주민들을 보상해 줄 수 있는 적절한 제도로 평가받고 있다. 전형적 형태의 개발권양도제는 역사적 유물의 보전, 농경지나 자연공간의 확보, 생태계 보전 등을 목적으로 어느 지역의 토지이용 및 개발을 규제할 경우 토지소유자의 재산상 손실을 시장을 통해서 다른 곳의 개발권과 결부된 개발이익으로 보상하려는 취지에서 개발된 제도이다(이정전외 5인, 1998).

개발권양도제는 다음과 같은 절차를 통해 이루어진다. 첫째, 토지이용규제 당국은 계획구역을 선정하고 이 구역에 대한 종합토지이용계획을 작성한다. 이 과정에서 보전지역과 개발지역을 구분한다. 보전지역 지정의 목적은 역사적 유물보전, 우량농지와 녹지공간확보, 생태자원보호, 환경오염방지 등이다. 개발제한구역이 대표적인 보전지역이 될 것이다. 둘째, 보전지역 안에서의 모든 개발행위를 억제하는 법적·행정적 조치를 취하고 소유토지의 개발권을 상실하는 토지소유자들에게는 증서를 발급한다. 이 증서는 개발지역으로 지정된 토지의 개발권리를 부여하는 증서이다. 셋째, 개발잠재력을 가진 지역에 대해서는 토지용 밀도에 관한 상한선을 설정하고 이 상한선 이상의 토지개발은 반드시 개발권을 가진 사람들에게만 허락하도록 한다. 넷째, 보전지역 토지소유자들에게 발급한 증서를 양도가능하게 함으로써 이 증서의 소지자는 개발지역에서의 토지개발을 원하는 사람에게 이를 자유롭게 팔 수 있고, 그러한 여건 조성도 요구된다.

이러한 절차는 결국 보전지역 토지소유자들의 개발권 상실로 인한 손실을 개발지역에서 토지개발을 허가받은 사람들이 보상해 주도록 하기 위함인데, 실제로 결정될 보상액은 개발권에 대한 당사자들 사이의 흥정결과에 달려 있다. 다시 말하면 보전지역 토지소유자들은 개발권의 공급자가 되고 개발지역에서 법정 상한선 이상으로 토지를 개발하려는 토지개발자는 그 수요자가 되어서, 수요와 공급이 균형을 이루는 수준에서 결정되는 개발권의 가격은 곧 보전지역 토지소유자들에 대한 보상단위라 할 수 있다.

2) 지역간 형평성

우리 나라에 개발권양도제의 도입에 있어 주의해야 할 점은 개발제한구역과 비슷한 수준의 규제를 받고 있는 지역들과의 형평문제가 나타나는 바, 개발제한구역내의 주민들에게만 보상책을 강구하고 다른 용도의 규제를 받고 있는 주민들의 재산상 손실을 보상해주지 않는다면 이는 형평의 원리에 어긋난다. 개발제한구역과 유사한 규제를 받고 있는 지역으로는 군사보호구역, 상수원보호구역, 자연공원구역, 전통건조물보존지구, 전통사찰보존지역, 군사기지 보호구역, 항공구역, 해군기지구역 등이다. 이 구역내에 있는 주민들에게도 개발권양도제와 같은 적절한 보상방안이 강구되어야 한다.

또한 중앙정부와 행정구역 내에 개발제한구역으로 피해를 입고 있는 자치단체 간의 형평성 문제이다. 국가계획의 성격이 강한 구역관리비용을 해당 자치단체들이 부담을 하고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해 1997년부터 동 구역의 관리비용 중 일부를 국고보조해 주고 있지만, 관리비용의 부담을 줄여주기에는 역부족이다. 따라서 개발제한구역의 보전·관리를 위한 비용에 대한 국고지원 수준을 대폭 확대와 관리권한의 이양이 요구된다. 이는 동 구역이 특정 도시만의 것이 아닌 국가전체의 것이라는 인식전환과 구역의 토지·환경자원의 소중한 가치를 감안하여, 구역관리비용을 국가와 해당 자치단

람에게 무료로 개발허가를 부여하는 것은 그린벨트 내에서 공원, 공간, 수풀로 지정되는 토지를 소유한 사람과의 형평의 면에서도 적당하지 않으므로 개발권을 정부로부터 구입하여야만 개발할 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

체가 형평성 있게 분담하는 것이 타당하다.

개발제한구역으로 피해를 입고 있는 지역 및 자치단체와 동 구역을 통해 편익을 얻고 있는 지역 및 자치단체간의 형평성 문제이다. 이 문제는 국고보조금의 차등 지급뿐만 아니라 환경세 도입을 통해 해결되어야 한다. 일반적으로 환경세는 오염자가 환경오염의 외부비용을 지불하게 하는 제도를 통하여 외부비용을 자기의 비용으로 내재화시켜 환경오염문제를 해결하는 방법으로 영국의 경제학자 피구(Pigue)가 주장했다(박근철, 1997). 환경세를 통해 오염원인자로부터 비용을 받아 개발제한구역의 관리비용으로 충당하는 것이 바람직할 것이다. 즉 환경세의 과세대상은 개발제한구역으로 이득을 보는 지역주민들이 되어야 하고, 수혜집단은 동 구역으로 피해를 입고 있는 지역 주민이 되어야 한다.

금년 여름 팔당 상수원 주변에서 고층 아파트 건설을 추진하던 LG, 우남건설, 홍선건설과 한국주택진흥㈜ 등 4개 건설업체들이 정부로부터 보상을 약속받고 환경부와 함께 건설계획을 전면 백지화하기로 합의하였는데 이 자리에는 정부와 업계 사이에서 중재역할을 맡아 온 환경단체들도 참석했다. 이처럼 건설업체들이 정부의 보상을 전제로 이 같은 백지화 방침을 밝힌 것은 이번이 처음있는 일이다. 환경부는 현재 입법예고한 한강수계법 개정안이 가을 정기국회에서 통과되는 대로 물이용부담금을 활용하여 최대한 높은 가격으로 예정부지를 매입하겠다고 밝혔다(매일경제, 2000.7.31). 이번 팔당상수원 주변 고층아파트 건설 백지화 선언은 개발과 보전을 둘러싼 갈등을 해결하는 최초 사례로 기업의 사회적 윤리와 책임의 중요성을 인식하게 되었다고 평가할 수 있을 것이다.

Ⅴ. 결론

개발제한구역은 지정될 당시 고려하지 못했던 여러 가지 부작용들이 나타나 그 존립 근거를 위협하고 있다. 거대도시의 시역확장을 방지하자는 취지는 도시의 평면적 확산이라는 기형적인 도시공간구조를 만들어내었고, 중심도시의 인구분산을 위한 신도시는 자족성을 갖지 못해 통근·통학으로 인한 물적 자원낭비와 대기오염을 가중시키고 있으며, 동 구역내 주민들의 재산권 행사제한으로 인한 형평성 문제가 나타나고 있다. 이 외에도 정부와 고소득층에 의한 개발제한구역내의 불법 개발행위, 개발가능 토지의 부족으로 인한 지가상승, 동 구역내에 있는 자치단체의 과중한 관리비용부담 등의 문제를 안고 있다.

이러한 측면에서 볼 때, 국가에 의해 인위적으로 지정된 토지이용규제인 개발제한구역은 경제적 합리성 측면에서는 바람직하지 못하다고 결론지을 수 있다. 그러나 갑작스런 전면적인 구역해제는 자연환경의 파괴, 토지공급의 증대로 인한 지가하락, 구역지정 이후 현재까지 재산권 행사를 하지 못한데 따른 피해보상, 다른 규제지역과의 형평성 문제 등의 새로운 문제가 초래된다. 따라서 본 고는 개발제한구역의 완전 폐지를 주장하기 보다 제도개혁을 통한 정치적 합리성을 극대화할 수 있는 방안에 초점을 두었다. 개발제한구역을 계속 존속시켜야 할 필요성에 대해서는 국민적 공감대가 형성되어 있고, 아직 도시화가 진행되고 있는 시점에서 개발제한구역의 완전 해제나 전격적인 개발허용은 바람직하지 않을 것이다.

따라서 개발제한구역은 다음과 같은 제도개선이 필요할 것이다. 첫째, 김대중정부가 새로 들어온 후 전국 그린벨트 재조사를 실시하였는데 이 조사가 진정 개발과 환경보전의 조화를 위한 장기적 마스터플랜 하에서 개발제한구역을 재조사하였다면 이를 바탕으로 새로운 구역설정이 필요하다. 동 구역의 재조정작업은 전문성·공정성·투명성이 확보된 기관을 통해 이루어져

야 하고, 다양한 이해관계자들의 참여과정을 통해 국민적 합의를 이끌어 내어야 한다. 둘째, 구역내의 재산권 행사의 제한으로 피해를 입고 있는 주민들을 위한 보상수단을 마련한다. 피해보상의 대상은 구역지정 이전부터 거주했던 주민들이 되어야 하고, 보상수단은 개발권양도제와 환경세를 도입·실행한다. 셋째, 개발제한구역과 비슷한 유형의 규제를 받고 있는 주민들에 대한 피해보상책 마련, 그리고 중앙정부 차원에서 지원하는 국고보조금의 상향조정과 관리권한의 해당 자치단체에 이양 등의 규제완화가 수반되어야 한다.

앞에서 언급하였드시 우리 나라의 개발제한구역 설정목적 중에 영국이나 일본의 경우와 구별되는 것으로서 국방상의 이유가 추가로 존재하였으나 남북정상회동을 계기로 남북의 산업 및 문화교류가 확대되어 가고 있는 상황이므로 남북간 전쟁발발가능성이 점차 감소되어 가고 있다고 본다. 그러므로 그린벨트 설정의 중요한 이유 중의 하나가 약화 내지는 상실되어 감으로 일부지역, 즉 수도권 북부지역내의 그린벨트 존재의미가 무색해져갈 것이다. 이처럼 요즘의 이와 같은 상황이 그린벨트 부분해제 주장의 근거를 제공하고 있다고 볼 수 있다. 한편 영국의 많은 그린벨트는 도시민들에게 휴식공간을 제공하는 공원의 역할을 하고 있는 반면 우리 나라의 그린벨트는 비닐하우스나 불법구조물들의 집산지의 대명사화되어 있는 실정이므로 그린벨트의 실효성에 의문이 제기되며 이는 우리 나라 그린벨트 역할의 개선 및 재정비 필요하며 우리 나라는 광역자치단체별로 도시화율이 많이 차이가 나므로 중앙정부차원에서 큰 틀은 그대로 두되 각 지자체별로 상황에 적합한 지원 및 규제제도를 펼쳐나가야 할 것이다.

우리 나라 개발제한구역의 문제는 토지이용규제 체제가 안고 있는 구조적 문제로부터 발생한다.[13] 그린벨트의 원조국인 영국에서 그린벨트가 국민적 지지를 받고 있는 이유는 건축부자유의 원칙에 의해 토지의 개발권이 정부에 귀속되어 있고, 이에 따라 그린벨트가 아닌 지역에서도 개발허가에 의해 개발이 엄격하게 제한되어 있기 때문이다. 그러나 우리 나라의 개발제한구역은 개발행위를 엄격히 제한하고, 동 구역이 아닌 지역의 토지는 용도지역지구제(zoning)상의 기본적인 용도 밀도 제한규정에만 저촉되지 않으면 얼마든지 개발행위가 가능하다는 것이다. 장기적이고 점진적인 시각에서 개발제한구역과 타 지역의 토지들이 동일한 기준으로 개발 혹은 규제되는 토지이용계획의 마련이 동 구역과 관련된 문제를 풀 수 있는 최선의 방책일 것이다.

보다 장기적으로는 특정지역에 대한 규제보다는 전국토를 그린화 차원에서 관리한다는 기본 방침 아래 국토의 보전과 개발의 조화를 이루어 관리할 수 있는 환경보전책 마련이 요구된다. 또한 '지속가능한 개발'[14]이라는 관점에서 개발제한구역을 바라보는 인식의 전환이 필요하다. 자치단체장의 선심성 공약에 떠밀려 혹은 집단적 이기주의에 떠밀려 개발제한구역의 전면

13) 우리나라의 개발제한구역이 문제시 되는 것은 '한국의 개발제한구역이 영국에서 수입되어 미국식 용도지역제를 따온 계획 체제 안에 이식된 도시계획 도구'란 점을 들고 있다(조명래, 1999). 이것은 영국식 개발허가제에 어울리는 그린벨트를 미국식 용도지역제를 가진 한국에 끌어 들여오면서 초래된 문제라는 인식이다.

14) '지속가능한 개발'이란 인간복지가 경제적 발전을 통해 달성되지만 그것은 자연자원에 의존할 수밖에 없음을 보여 주고 있으며, 이것은 또한 미래세대의 복지를 고려하는 범위까지 확장된 사회적 평등도 포함해야 함을 강조하고 있다. 또한 환경에 대하여 적절한 가치를 부여하고 미래지향적이며 장기적 시각 속에서 현세대 내에서는 물론 세대간의 형평도 추구해야 함을 밝히고 있다. 이러한 맥락 속에서 지속가능한 개발은 '적절한 환경보전 없이는 경제개발이 불가능하며, 인간과 환경, 경제와 생태, 현세대와 미래세대간의 균형을 추구하는 개발전략'을 의미한다.

적인 해제는 우리의 후손에게 큰 부담으로 작용할 것이다. 개발제한구역의 존폐결정에 있어 조급함을 버리고, 우리의 미래세대에서 개발제한구역에 대한 가치를 평가할 수 있는 기회를 보장해 주어야 한다. 또한 그린벨트는 '개발을 제한하는 지역'이란 개념보다 '생태를 보전하는 지역'으로 인식하고, '생태보전구역'이란 용어를 사용하는 것이 바람직할 것이다.

< 참 고 문 헌 >

1. 건설교통부, '개발제한구역제도개선', 1998.11.
2. 건설교통부, '개발제한구역 현황', 「제198회 국정감사 요구자료(Ⅰ)」, 1998.10.
3. 건설교통부, '개발제한구역 제도개선 방안', 1999.7.
4. 건설교통부, '개발제한구역 관련 지침', 1999.9.
5. 건설교통부, 「건설교통통계연보」, 1999.
6. 건설교통부, '개발제한구역제도 개선안에 대한 영국 도시·농촌계획학회 평가서', 1999.
7. 건설교통부 주택도시국, '개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령·시행규칙안 해설자료', 2000.4.
8. 권용우, '수도권 그린벨트의 실태와 대책', 「경기21세기」, 경기개발연구원, 1998.9~10.
9. 권용우, 「수도권의 이해」, 보성각, 1999.
10. 김경환, '개발제한구역제도의 평가와 제도개선 쟁점', 「주택연구」 6(2).
11. 김경환·서승환, 「도시경제론」, 홍문사, 1996.
12. 김정순, '개발제한구역제도의 개선방안', 한국법제연구원, 1998.12.
13. 김태복, 「그린벨트 백서 ; 개발제한구역제도 관련자료집」, 한국토지행정학회, 1997.
14. 김혜천, '수요지향적 토지개발', 「토지연구」, 1997.5~6.
15. 대한국토·도시계획학회, '개발제한구역 정책방향에 대한 의견', 2000.8.
16. 박근철, '환경규제가 지역경제에 미치는 부의 효과에 관한 실증적 연구', 경원대학교 박사학위논문, 1997.
17. 매일경제, 2000.7.31
18. 윤재풍, 「조직학원론」, 박영사, 1991.
19. 이번송, '토지이용규제와 수도권 기업의 경쟁력', 「규제연구」 7(2), 한국경제연구원, 1998.
20. 이상준, '외국의 특정지역 개발규제와 지원사례', 「경기21세기」, 경기개발연구원, 1998.9~10.
21. 이용연, '한국 도시계획 정책결정의 정치적 합리성에 관한 연구', 서울시립대 박사학위논문, 1992.
22. 이정전외 5인, '우리나라 그린벨트 정책이 나아가야 할 길」, 그린벨트시민연대, 1998.
23. 장대섭, '개발제한구역의 관리현황과 개선방향', 「예산정책 Issue Brief」, 국회사무처 법제예산실, 1997.
24. 정환용, 「도시계획학원론」, 박영사, 1999.
25. 주택연구, '개발제한구역제도의 평가와 제도개선의 쟁점', 1998.12.
26. 최종원, '합리성과 정책연구', 「한국정책학회보」 제4권 제2호, 1995.
27. 조명래, '개발제한국역 제도개선안에 대한 영국 도시농촌계획학회의 평가를 다시 평가한다', 1999.6.
28. 환경과 생명, '그린벨트제도는 목적이 아니라 수단일 뿐', 「환경과 생명」 제20호, 1999.
29. 행정자치부, 「한국도시연감」, 1999.
30. Etzioni, Amitai *The Active Society*, (N.Y : The Free Press), 1968.
31. Friedmann, John *Planning in the Public Domain in From Knowledge to Action*, (N.J : Princeton University Press), 1987.
32. Howard, S. Kenneth "Analysis, Rationality and Administrative Decision Making", in Frank Marini(ed.). *Toward a New Public*

Adiministration : The Minnowbrook Perspective, (New York Chandler Publishing Company), 1971.

33. Kain, J., *Greenbelts for Cities or Greenbelts for People?*, mimeo, KDI, May 1992.
34. Mannheim, Karl *Men and Society in an Age of Reconstruction*, (N.Y. : Harcoart and Brace Inc.), 1935.
35. Simon, H. A. "Rationality", *A Dictionary of Social Science*(ed.), (Glencoe Ⅲ : The Free Press), 1960.
36. Weber, Marx *Economy and Society : An Outline of Interpretive Sociology*, Guenther Roth and Clans Wittich(eds.), (N.Y : Bedminster Press), 1968