



토지공개념, 그린벨트 그리고 환경보전

김 일태 / 서울시립대학교 강사
환경보전협회 감사

1. 행복추구와 환경파괴

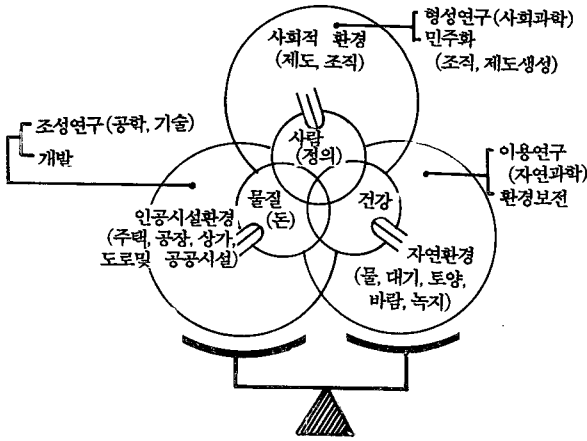
우리를 둘러싸고 있는 인간환경은 자연, 인간, 인공시설의 3가지인데, 인간은 인체를 매개로 해서 그러한 환경과 일정한 관계를 맺으면서 끊임없이 균형과 조화를 추구하고 있다. 자신과 자연환경, 자신과 다른 사람 그리고 심지어는 자신들이 만들어 내고 이용하는 인공적 시설과도 부단한 교호작용을 통해 보다 새로운 가치나 척도를 추구하게 된다. 사람들은 행복의 세가지 필요조건이라고 할 수 있는 건강, 사랑(정의), 물질의 추구를 극대화하고, 이들을 균형있게 조합하려고 노력한다. 그러나 이러한 것만으로 충분하게 행복해질 수는 없는데 왜냐하면 위의 3가지 필요조건들은 일시적인 현상일수도 있기 때문이다. 따라서 이러한 필요조건들을 창출하고 또한 어느 정도 영속적으로 보장해줄 수 있는 충분한 조건을 갖추어야 하는 바 그 충분조건이란 바로 '좋은 환경'이라고 할 수 있다.

인간환경을 자연환경, 사회문화환경, 인공시설환경의 세가지로 구분할 때에, 우리는 그 세가지의 충분조건을 바람직한 상태로 가꾸려는 제반 노력을 한다.

<그림 1>에서 보는 바와 같이 물질을 보장해주는 인

공시설환경을 조성하기위해 자연(토지)자원을 변형, 가공하는 개발이라는 노력을 하게되고, 사랑(정의)을 위해 사회조직과 제도의 민주화를 위해 헌신하기도 하며, 건강을 위해 자연을 연구하고 보전하려는 노력을 하게 되는데 이러한 세가지 노력의 총체가 바로 인간 활동의 모습이다.

이렇게 3원화된 노력중에서 특히 개발과 환경보전은 상치(trade off) 관계에 있다는 점이 우리를 고민케 하고 때로는 사회적 논란을 제기하기도 한다. 그런데 야중에서 자연환경과 그로부터 얻어지는 건강이란 지금까지는 우리가 태어날 때부터 이미 우리에게 주어진 것이라고 여겨왔으나, 이제는 과도한 개발로 인해 자연환경이 파괴되고 오염되어 건강은 우리의 의지와 상관없이 위협받게 되고 그로인해 환경의보전과 개선에 노력을 기울이지 않을 수 없게되었다. 사실 생태계는 그의 특성인 자정력과 자기조정능력(항상성)을 갖으므로 인해 인간의 개발행위를 어느 정도 수용할 수 있는 넉넉한 품(환경용량)을 가지고 있기 때문에, 적당한 개발이 이루어진다면 별 문제가 없을 것인데도 지나친 개발로 인해 이러한 결과가 초래되었다.



<그림 1> 인간환경 체계도

과도한 개발은 “인간은 사회적존재이며 자연은 인간의 정복대상이 된다.”라는 ‘자연정복관’을 갖으므로서 유발되었는데, 이러한 시각은 서구의 진보사관에 입각한 물질주의·과학주의·합리주의 문명에서 비롯된 것이다. 이로 인해 국가발전과정에 서구의 근대화이론을 개발모형으로 택한 우리나라는 급속한 경제성장을 이룬 반면 그 대가로 심각한 환경파괴와 오염에 의해 생존에 직접적인 위협을 받고 있다.

뿐만 아니라 이러한 자연정복관과 근대화의 논리는 우리들로 하여금 큰 것, 많은 것, 빠른 것이 좋다는 사고방식을 갖도록 하였고, 그로 인해 “환경을 육체화하고 육체의 환경화를 도모하여” 인간이 자연과 원초적인 조화를 이룰수 있도록 하는 인간척도(human scale)를 상실하게 하고 있다. 그리고 인간이 자연을 상실하게 되므로서 ‘분열된 인간’, ‘개성을 상실한 인간’, ‘마비된 인간’, ‘길들여진 인간’, ‘뿌리 뽑힌 부초와 같은 인간’, ‘꿈을 상실한 인간’의 모습으로 전락하게 하고 있다. 우리사회에 깊게 뿌리내린 이러한 사고방식은 각 분야에 걸쳐 직·간접적으로 작용하고 있는 그 대표적인 예로 최근에 논의되고 있는 토지공개념과 그린벨트의 이용에 관한 것을 들 수 있다.

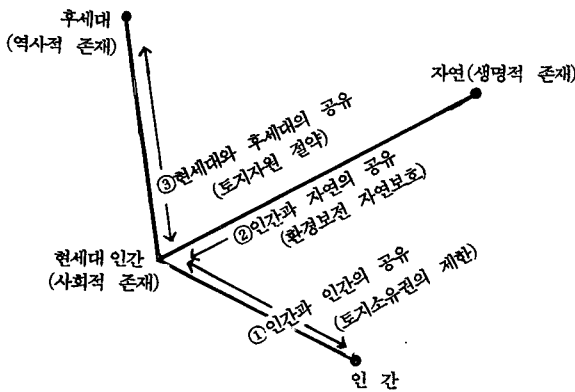
2. 토지공개념의 공유주체

토지공개념의 뜻을 살펴보면 한정된 토지자원은 인간의 육체를 형성하고 인간생활의 필수적인 요소이므로, 사회구성원 누구나 이를 이용함에 있어 부당한 제약을 받지 않도록 하기위해 구성원의 일부가 토지를 과도하게 독점하므로서 발생하는 횡포를 규제하여 토지의 공유효과(共有效果)를 갖도록 하지는 것이다. 그런데 여기에서 공유의 주체를 현세대 그리고 인간에게만 한정시키고 있다는 데에 문제가 있다.

우선 ‘물(物)의 지배’를 통한 ‘인간의 지배’만을 고려하다 보니 공유의 개념은 ‘인간과 인간’의 관계에서만 발생하는 것으로 보므로써, 인간과 그의 또 다른 환경인 자연은 무시되고 있으며 여기에 자연정복관이 전제되어 있는 셈이다. 이러한 사고가 과도한 개발을 통해 오늘날의 환경문제를 초래했음을 알고 있고 그로 인해 인간은 사회적 존재에서 더 나아가 생명적 존재, 범우주적 존재라는 인식하에 ‘자연공존관’을 갖도록 해야 한다는 반성이 일고 있다. 이러한 점을 감안한다면 토지공유의 주체는 인간만이 아닌 자연속에 존재하는 다른 동물들도 포함된다는 것을 인식하고 항상 인간의 입장만을 생각해서 함부로 개발하거나 자연을 파괴해서는 안된다. 독버섯은 인간이 먹을 수 없다는 데에서 붙여진 이름일뿐 그 버섯이 다른 생명체에 해를 끼치지 않을 뿐만 아니라 자연속에 존재하는 귀중한 생명체라는 것을 인정해야 하듯이 모든 것을 인간중심만으로 판단하고 행동하려는 사고방식에서 탈피해야 한다.

다음으로 공유의 주체에 우리의 세대만이 포함되어야 하느냐 하는 것이다. 우리에게 주어진 토지(자연)자원이라 해서 그것을 모두가 개발과 이용의 대상이 될 수는 없다. 오늘날의 우리의 토지는 조상들이 공들여 가꾸고 사용하다 우리에게 물려준 것이기 때문에 우리가 비교적 마음대로 이용할 수 있는 것처럼, 우리의 후손들도 그러한 권리를 가지고 있는 것이다. 따라서 토지의 공유주체에는 현세대의 사회구성원 뿐만 아니라 계속되어질 후세대의 사회구성원을 모두 포함하는 것으로 보아 오늘날의 토지이용과 개발에 있어서도 먼 훗날의 그들까지 배려하는 후세대와의 공유정신이 필요하다.

이렇게 본다면 토지공개념에 관한 우리의 사고는 단순히 ‘인간과 인간의 공유’라는 일차적인 것에서 <그림



<그림2> 토지공개념의 세차원

2>에서 보는 바와 같이 ‘인간과 자연과의 공유’ 그리고 ‘현재세대와 후세대와의 공유’라는 삼차원적인 것으로 바뀌어 져야 한다. 여기에서 인간들간의 공유에 의한 공개념은 사회적형평과 소득재분배라는 차원에서 토지 소유권의 제한에 관한 것이고 자연과의 공유는 ‘보전적 개발’에 관한 것이며, 후세대와의 공유는 ‘토지자원의 절약’에 관한 것이다.

따라서 이 글에서는 지금 우리사회에서 논의되고 있는 “인간의 공유를 위해 설정된 그린벨트(개발제한구역)의 해제 및 행위규제완화에 대한 논의”를 보전적개발과 토지자원절약에 결부시켜 생각해 보기로 한다.

3. 그린벨트와 환경보전

우선 보전적 개발이라는 측면에서 그린벨트의 이용과 환경보전과의 관계를 생각해 보기로 하자. 여기에서 그린벨트와 관련된 보전적 개발이란 단순히 개발대상지에 있어서 환경영향평가제도(EIS)에 의한 개발가능성 여부를 따져 보는 것 이상의 의미를 갖는다.

그린벨트는 도시의 무질서한 확산을 방지하고, 도시 주변의 자연환경을 보전하여 도시민의 건전한 생활환경을 회복함을 목적으로 1971년 이 제도가 도입된 이래 1977년까지 모두 5,344km²(전국토면적의 5.5%)에 이르는 면적을 개발제한구역으로 설정하고 있다. 그런데 최근 정부는 도시계획법 시행규칙을 개정하여 부분적인 행위규제 완화와 사회체육 및 교육·문화등에 관련된 제반 시설과 기타의 공공시설을 설치 할 수 있도록 하고 있다. 이러한 조치는 분명 삶의 질의 향상을

위한 제반 위락·문화수요증대와 각종 공공시설용지의 부족으로 인해 시가지내 도시자원만으로는 해결할 수 없다는 급박한 현실성에 토대를 둔 것이라는 점에서는 수긍이 간다. 그러나 문제는 이러한 그린벨트의 이용행위가 일회성으로 그칠 것이 아니라 이것이 선례가 되어 이후에도 계속적으로 증가할 것이고 그렇게되면 그린벨트를 점용하는 부분만큼 시가지내의 토지가 더 개발되어 진다는 점이다. 그리되면 그로인해 토지가 받는 경제활동부하량이 그만큼 더 증대될 것이고 이는 해당지역의 생태계가 갖는 환경용량 즉, 생태학적 기준선을 훨씬 넘어서게 될 수도 있다.

그린벨트를 크게 파괴하지 않는 범위내에서 사회적으로 불가피한 토지의 적정이용은 그로인해 희생되는 자연보호의 가치를 훨씬 능가하게 된다는 사고방식은 바로 우리 자연(생태계)의 환경용량(carrying capacity)를 무시하므로서 단순한 자연훼손이 아닌 심각한 환경파괴와 그로인한 극심한 자연재해가 초래될 수도 있을 것이다. 뿐만 아니라 이러한 환경용량 즉 생태학적 기준선은 항시 역동적 당위성(力動的 當爲性)을 띄게 되므로 어떤 개체군의 집합인 군집(community)내에서 개체간에 유한한 자원을 놓고 경쟁이 있을 경우에 개체군을 수용할 수 있는 한계는 더욱 명확하게 나타난다는 점이 심각성을 더해주고 있다.

이처럼 환경용량이라는 관점에서 생각해 볼 때 국토의 균형발전이란 측면을 감안하여 지방중소도시 주변의 그린벨트는 지역개발과 지역경제활성화라는 차원에서 부분적인 해제도 무방할 수 있으나, 수도권내에서는 경제·사회전반에 걸쳐 이미 과밀의 폐해가 드러나고 있는 이상 어떤 형태로의 이용이든 지역의 환경문제를 유발하는 직·간접적 원인이 될 것이다. 잠재적 환경용량과 환경수준에 관한 적정한 환경정보체제가 갖추어 지지 못한 상태에서 자연의 남용이 궁극적으로는 우리의 미래를 위협하고 있다는 점을 생각하여 환경이용에 보다 신중할 필요가 있다.

팔당호의 준설작업과 병행되는 골재채취행위, 그린벨트의 행위규제완화등에 대해서는 미래학자이며 작가인 클라크(Acthur C. Clarke)가 제의한 미래의 안전에 관한 두가지 상식적인 법칙을 상기할 필요가 있다.

<1>예견할 수 없는 일들을 시도하지 말것.

<2> 돌이킬 수 없는 일들을 범하지 말것.

4. 그린벨트와 토지자원절약

다음으로 세대간의 자원공유라는 측면에서 그린벨트이용과 토지자원의 절약에 대해 생각해보기로 하자. 그린벨트의 이용은 환경파괴라는 문제와 더불어 집단이거심 더 정확히 '세대의 이기심'에 관련된 문제가 된다. 우리는 후손들에게 보다 건강하고 안전한 환경과 더불어 그들의 생활양식에 맞게 인공시설환경을 창조할 수 있도록 개발의 여지가 있는 토지자원을 남겨주어야 할 책무가 있다. 따라서 우리가 개발가능한 토지라하여 모두 이용의 대상으로 생각하기보다는 현재의 사용중인 토지를 보다 효과적으로 이용하고, 새로운 정주처를 개발하려는 노력이 기울여져야 한다. 마치 우리들의 어머니들이 자식들에게는 흰 쌀밥을 듬뿍 담아주고는 당신께서는 누룽지를 끓여서 양을 부풀려 드시는 것과 같은 내리사랑이 토지자원의 사용과 같은 분야에도 깃들여져야 한다.

그러자면 먼저 그린벨트내의 토지를 확고히 보전할 수 있는 제도적장치가 갖추어져야 한다. 물론 제도보다는 운영이 문제라는 측면도 있겠지만 현재의 도시계획(제한(計畵制限)에 의한 그린벨트의 보전에는 한계가 있다. 장차 지방자치의 실시에 따라 정치적 이해관계가 복잡하게 얽히고, 또 그의 관리권이 지방정부로 이첩된다면 지금까지 무원칙하게 이루어져 왔던 규제완화와 해제가 더욱 심화되고 파행적으로 이루어질 가능성이 크다. 따라서 그린벨트내의 토지는 가능한 공유화(公有化) 하는 것이 바람직하다. 자본주의체제하에서의 토지공유화는 자칫 제도적으로 보장된 사유재산권을 부정하는 것으로 여기기 쉬우나, 사유재산제도는 "사회전체의 복지와 조화를 이루는 범위내에서만 존속할 의의가 있고, 소유권도 사회전체 복지를 목적으로 개인에게 신탁된 권리"라는 평등복지사상차원의 '소유권의 사회화'의 일환으로서 세계 여러나라에서 토지소유권의 국유화가 추진되고 있다. 이러한 공유화는 그린벨트를 개발압력으로 부터 영구보전하는 수단이 될 뿐만 아니라 국가가 정당한 가격으로 매수하므로써 그린벨트설정이란 계획제한에 따른 사유재산권의 침해에 대한 손실보상이라는 의미를 갖는다.

그린벨트내 사유지의 매수방식으로는 지가보상증권(地價補償證券)에 의해 일시적으로 전면매수하는 방식이 있겠으나 이는 재원조달에 한계가 있으므로 가능한 부분에 대해 특정용도만의 토지이용권을 소유권에서 분리하여 매각 또는 장기임대할 수 있도록 하되, 이때의 매수재원은 개발이익의 환수금이나 공채를 발행하므로써 조달이 가능할 것이다.

이와 더불어 공중권, 지하권등을 적극활용하므로써 해양, 지하, 공중등 변경적 토지자원(frontior of land resources)의 개척을 통해 기존의 토지자원을 절약하려는 노력이 요구된다. 일본의 경우 생활공간이 바다...사막...달까지 넓혀져 가는 21세기형 이상적신도시(freestanding new city)에 대한 연구와 노력은 토지자원이 부족한 우리나라 입장에서 크게 참고할 만하다고 하겠다.

또한 기존의 토지자원의 이용 즉 도시계획이나 재개발에 있어서도 장기적인 안목에서 적절한 기술을 현명하게 사용하려는 노력이 중요하다. 프랑스의 문명비평가 미셸 라공(Michel Ragon)의 말처럼 "자연의 파괴는 기술의 과잉사용이 아니라 기술의 부족에 의한 것"이라는 점을 되새기면서, "자원절약형 도시"나 "환경보호도시 건설구상(1984년 독일의 녹색당 제안)"에도 귀 기울여야 할 것이다.

이제 우리 세대의 몫 만큼 자연자원을 현명하게 사용한다는 겸손한 자세가 필요한 때이다.*