「현대사회와 행정」 제28권 제3호(2018. 9): 87~114
http://dx.doi.org/10.26847/mspa.2018.28.3.87

# 환경 및 토지규제에서 나타나는 공익과 사익의 충돌에 관한 연구: 장기미집행 도시공원 사례에 대한 확장된 제도자원레짐(IRR)의 적용*

이유현
이숙종

장기미집행 도시계획시설의 대부분을 차지하는 도시공원 부지 및 녹지공간은 도시민들의 삶에 환경, 보건, 방재 등의 측면에서 다양한 재화와 서비스를 제공해주는 공공재적 가치를 지니고 있다. 그러나 장기간 사업이 미집행 되어 사유재산권에 대한 과도한 침해가 발생하게 된 결과 2020년 7월 1일을 기해 규제의 일몰 실효를 결정하였다. 본 사례는 시급히 해결해야할 정책현안인 동시에 다양한 행정·정책학적 쟁점을 가지고 있는바, Gerber et al.(2006), Knoefel et al.(2007), Varone &Nahrath(2014)등이 제시한 제도자원레짐(IRR:Intitutional Resource Regime)의 확장된 모형을 통해 관련사례를 분석하고, 레짐의 유형을 파악한 후, 레짐의 변동과정이 자연자원의 지속가능성이라는 목표와 부합하는가에 대한 분석을 수행하였다. 분석결과 확장된 제도자원레짐에서 레짐의 진화는 복합레짐의 상태에서 나아가지 못하였으며, 공익과 사익의 조화를 찾지 못한 채 제로썸(zero-sum)의 관계를 유지하여 그 결과 궁극적인 지속가능성의 제고에도 실패하였다. 본 논문은 국내에 적극적으로 활용되지 않은 제도자원레짐의 유용성을 탐색하고, 한국적 맥락에 적합한 외부기제를 추가함으로써 이론적인 발전을 도모하였다는 점과 정책현안에 대한 환기의 효과를 가지고 있다.

주제어: 제도자원레짐, 토지규제, 도시공원, 장기미집행 도시계획시설

## Ⅰ. 서론

정부 규제(Government regulation)는 민간의 자유로운 활동에 대해 정부가 공권력을 이용한 특정한 방법으로 강제하는 것으로 정의할 수 있다(김상헌,2010). 그렇다면 정부는 왜 민간의 자유로운 활동을 막으면서까지 사인(私人)의 자유를 제한하는 것일

* 이 논문은 2016년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2016S1A3A2924832).

까? 간단한 이유를 제시한다면 공익적 가치의 실현을 위해서이다. 행정법의 시각에서는 공익은 그 자체로 행정의 목적(석종현, 2016)이라고 정의되지만, 행정학에서의 공익은 단순히 행정의 목적이라기보다는 공공의 복리, 공공에게 이로운 것이라고 정의하는 것이 적합하다. 과거에는 규제정책의 시행으로 인한 공익과 사익의 충돌과정에서 사익은 다수의 이익을 위해 희생될 수 있는 권리로 인식되어왔으나, 현재의 사법부와 행정부는 다른 입장을 취하고 있다. 그렇다면 사익이 반드시 희생되어야 하는 권리가 아니라면 그 한계는 무엇이며, 과연 한계를 넘는 사익침해에 대해서는 어떠한 대처가 이루어져야 하고, 사익을 보호하기 위해 침해되는 공익의 보전은 어떠한 방식으로 대체할 수 있는 것일까?

장기미집행 도시계획시설의 대부분을 차지하는 도시공원 부지 및 녹지의 사례는 이러한 복잡한 질문들에 대한 잠정적인 답안을 생각해 볼 수 있는 흥미로운 사례인 동시에 우리사회가 시급히 해결해야할 정책 현안이기도 하다. 한국은 한국전쟁 이후 급속하게 도시개발과 성장을 이룩하였다. 특히 개발이 본격화 된 1970년에는 국공유지, 사유지를 구분하지 않고 녹지공간으로써 공공성이 높다고 판단이 되는 토지에 대해 도시계획법에 따라 공원용지로 지정하였다.

장기 미집행 도시계획시설은 국민 전체가 사회경제적 활동을 하기 위한 물리적인 기반이며, 사회간접자본과 같이 생산 활동을 지원하고, 경제발전을 촉진하여 쾌적한 환경을 조성하는데 중요한 역할을 하는 시설로 개발하도록 결정(정회근,2018) 되었지만 이에 대해 장기간 집행이 이루어지지 않은 시설이다. 국내 장기미집행시설은 '16년말 기준으로 총 833㎢(서울면적의 1.38배)로 집행 시 총 145조 원(보상비 63조 원, 공사비 82조 원)이 소요될 것으로 추정하고 있다(국토교통부,2017). 특히 시설별로 환경적, 공공재적 가치가 높은 공원 면적이 전체 미집행 실효대상의 12.8%를 차지하고 녹지 역시 3%를 차지하고 있어 대책 마련이 시급하다.

우선 짚고 넘어가야 할 문제는 장기 미집행 도시공원부지는 행정법상의 수용과 손실보상의 대상이 아니라는 점이다. 도시계획시실로 지정된 부지가 시행자인 행정청에 의해 수용되어 보상이 이루어지기 위해서는 도시계획시설 사업을 시행해야 한다.[1] 그러나 도시계획에 의해 도시계획시설로 지정만 된 부지는 실제 사업이 시행되지 않았기 때문에 보상의 대상이 될 수 없다. 사실 우리사회는 1999년도 헌법재판소의 도시계획법 4조에 대한 헌법불합치 판결 이후 20년에 조금 못 미치는 기간 동안 장기 미집행 도

1) 민태욱(2017) pp.138~190 참조.

시공원에 대한 일몰제에 대비할 수 있는 충분한 시간적 여유가 있었다. 그러나 이러한 준비기간 동안 정부, 지방자치단체, 시민이 실질적으로 무엇을 했는가에 대해서는 쉽게 답을 할 수 없다.

특히 도시공간내의 공원 및 녹지공간은 도시 내에서 유일하게 자연자원을 확보하고 있는 공간으로써 공익적 가치가 높음에도 불구하고 정부 및 지자체가 관련 문제를 슬기롭게 해결하지 못하여왔고, 종국에는 규제입법의 일몰[2]이라는 가장 강력하고 극단적인 형태의 규제 실효제도를 도입하게 되었다.[3]

이상의 맥락을 토대로 본 연구는 장기미집행 도시공원 부지 및 녹지공간이라는 자연자원을 대상으로 Knoefel(2001;2003;2007;2010;2011), Gerber(2006;2009), Kissling-Naf(2000;2004), Nahrath(2000;2001;2003;2005), Varone(2002;2008)등이 발전시켜온 제도자원레짐(Intitutional Resource Regime)의 적용을 통해 과거부터 현재까지의 관련 레짐의 변동과정을 분석하고, 각 시기별 레짐의 유형을 세분화하여

2) 일몰법(Sunset law)은 대표적인 임시입법이자 기간의 정함이 있는 한시법으로 효력 기간을 연장하기 위한 추가적인 입법행위가 취해지지 않는 한 해당법이 특정 기한 이후 효력을 상실하도록 명시하는 법으로 정의할 수 있다(백옥선,2018). 일몰제도는 국가에 따라 다양한 내용과 성격을 가지고 있지만 공통적으로 법의 자동적 종결이나 자동적 효력정지라는 특징을 가지고 있다(하혜수,2000). 일몰제는 행정의 책임성과 대응성을 제고하고, 효과적인 규제완화를 용이하게 한다는 점(하혜수 외,1999),경제 및 사회 환경변화에 따른 규제의 타당성을 제고하고 국민과 기업의 규제 부담을 완화하는 측면(국무조정실,2016:27)에서 긍정적인 효과를 가져오기도 한다. 규제일몰제의 유형은 대체로 2가지 유형으로 구분된다(신성식·최해범, 2011). 첫 번째 유형은 일몰기한 도래 시 해당 규제가 자동 폐지되는 경우이며, 두 번째 유형은 일몰기한 도래 시 당해 규제의 타당성을 재검토하여 존속여부를 결정하는 방식이다. 장기미집행 도시계획시설 중 도시공원을 규제하는 입법형식은 일몰규제 중에서도 효력상실형에 해당한다고 할 수 있다. 현재 결정 및 고시일로부터 20년 이내에 공원사업이 시행되지 않은 경우, 자동으로 결정효력을 상실토록 규정하고 있으며, 이러한 효력 상실규정은 99년 10월 구 도시계획법 제4조(행위 등의 제한)에 대한 헌법 불합치 판결에 근거하고 있다. 또한 판결 이전 결정된 시설에 대해서는 미집행 기간에 상관없이 2020년 7월 1일을 기해 규제가 일몰 폐지되는 것을 전제로 하고 있다.

3) 도시공원 부지를 포함한 장기미집행 도시계획시설에 대한 일몰제가 도입하게 된 배경은 헌법재판소의 판결 때문이다. 성남시의 학교부지로 예정된 땅의 주인들이 도시계획법 4조에 대해서 헌법 소원심판을 청구하였다. 1999년 헌법재판소는 “지방자치단체가 개인 소유의 땅에 도시계획시설을 짓기로 하고 장기간 이를 집행하지 않으면 개인의 재산권을 침해하는 것”이라고 밝히며, 도시계획법 제4조의 내용에 대해 헌법불합치를 판결하여 법률의 위헌성을 인정하였다. 이에 따라 2000년 도시계획법이 개정되고, 20년이 지나도 공원으로 개발되지 않은 공원용지 등의 계획시설은 공원용지에서 자동으로 해제하게 되었다. 또한 도시계획법 부칙 제 10조 제3항에서 종전에 결정된 도시계획시설에 대해서 미집행 기간에 상관없이 2020년 7월 1일에 일몰제가 적용됨을 적시하였다

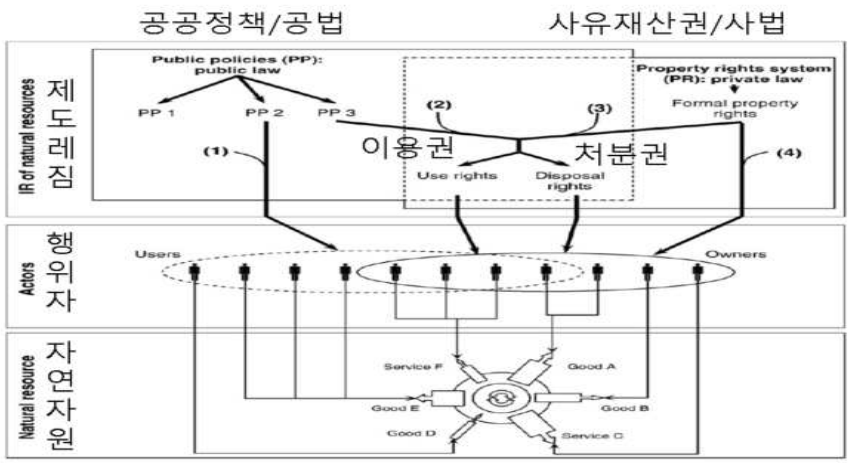
각 요소들의 결합이 장기미집행 도시공원 부지 및 녹지라는 자연자원의 지속가능성에 어떠한 영향을 미치는가에 대한 연구를 진행하고자 한다.

## Ⅱ. 이론적 배경 및 분석틀

### 1. 제도자원레짐의 개념

제도자원레짐(Institutional Resource Regimes; IRR)의 분석틀은 자원에 대한 재산권과 집합적, 혹은 개별적인 자원의 이용과 보호에 대한 규제정책에 근거하여 성립되었으며(Knoepfel et al.,2007:476) 정책분석과 제도경제적학의 이론을 접목하여 자원, 행위자, 제도적 규칙 등을 하나의 틀 속에서 분석할 수 있게 해주는 도구이다(Gerber et al.,2006). 제도자원레짐은 궁극적으로 자연 자원의 규제에 관한 두 가지 규제형식, 즉 공공정책에서의 정책수단과 사유재산권이 자연자원 자체와 자연자원을 이용하는 대상자에 대해 어떻게 직간접적으로 상호작용지에 관한 내용을 보여준다(Varone & Nahrath,2014). 공공정책은 공법, 행정법이 작용하는 영역이며, 서로 다른 공공의 행위자가 집합적인 문제를 해결하기 위해 의도적인 결정을 내리는 일련의 과정이라고 정의할 수 있다(Varone&Nahrath,2014).

**〈그림 1〉 제도자원레짐 모형의 예시**




출처: Gerber et al., (2006)

## 2. 구성 요소

제도자원레짐을 이해하기 위한 가장 기본적인 구성요소 4가지는 제도(institution), 행위자(actors), 자원(reources), 그리고 이러한 제도자원레짐의 존재이유인 지속가능성(sustainability)이다. 우선 제도와 관련한 기본구조는 공법 및 공공정책이 지배하는 영역과 사유재산권이 지배하는 영역으로 구분되어 있다. 사법이 지배하는 영역은 주로 개인 간의 권리관계, 예컨대 계약, 재산권, 상속권 등에 관한 것인 반면 공법이 지배하는 영역은 개인 대 국가의 관계, 예컨대 규제제도, 형벌에 관한 법률, 공공질서에 영향을 미치는 것들이다(Gerber et al.,2009). 로만-게르만 법(대륙법계)에 기인한 공법과 사법의 구분은 판례를 중시하는 영미법계(common law)국가들에 비해 제도자원레짐에서 활용되고 있어 제도자원레짐 자체가 지나치게 유럽적인(eurocentric) 색채를 띠고 있다고 생각할 수 있으나, 이러한 어원과는 별개로 제도자원레짐은 다양한 정치적인 맥락에서 활용되고 있다(Hagmann,2007). 결론적으로 제도자원레짐에서 핵심적인 분석요소로 등장하는 공익(공공정책, 공법)과 사익(사유재산권, 민법)의 대립구도는 로만 게르만 법(대륙법계)의 전통에 따르고 있으나, 다양한 국가의 사례에 적용이 가능하다고 볼 수 있다.

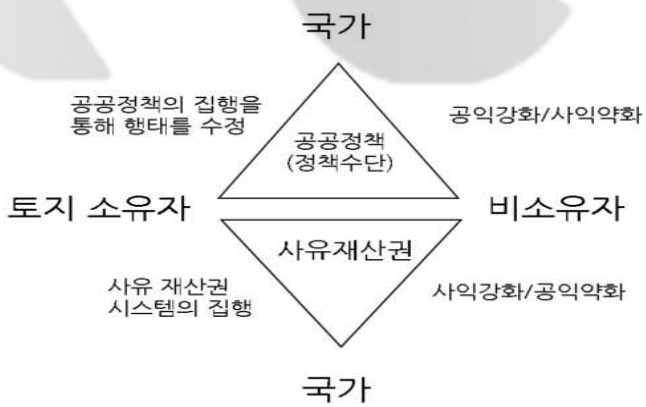
초기 제도자원레짐 모형에서는 토지소유자와 토지를 이용하는 비소유자만이 행위자로 등장하였으나(Gerber et al,.2009), 후기 연구에서 등장하는 제도 자원레짐에서의 행위자는 토지소유자와 비소유자인 일반이용자, 국가의 삼각형의 구조를 가지고 있다(Varone&Narahth,2014). 아래 〈그림 2〉에서와 같이 공공정책의 영역에서 국가는 공공정책의 집행을 통해 토지소유자의 배타적인 권리행사의 행태를 수정하는 과정에서 비소유자의 이익을 포함한 공익을 강화하고, 소유자의 사익을 약화시킨다. 반면 사유재산권의 영역에서 국가는 사유재산권 시스템의 집행을 통해 토지소유자의 사익을 강화하고, 비소유자의 이익을 포함하는 공익을 약화시킨다.

모든 자연자원은 자원을 이용하는 자의 요구와 욕망에 따른 재화와 서비스를 제공한다. 자연자원을 도식화하여 이해한다면, 가용 자연자원 전체의 총량은 향후 이용가능한 자원의 크기와 자원시스템의 재생산능력에 따라 결정된다고 볼 수 있다(Gerber et al.,2009). 이러한 자연자원이 제공하는 재화와 서비스의 관리는 지속가능할 것을 요하고 있다.

지속가능성이란 1992년 리우회의 이후 채택된 환경정책의 새로운 패러다임으로 한정된 자연자원을 현명하게 이용 혹은 보존하는 원리이다(Knoepfel et al.,2007:457).

제도자원레짐에서의 지속가능성은 일종의 레짐의 목표역할을 하며, 자연자원을 소유하고 이용하고자 하는 행위자간의 필연적인 공익과 사익의 충돌을 통제할 수 있는 원칙이기도 하다. 기존 사회과학연구에서 한정된 자연자원을 어떻게 지속가능하게 이용할 것인지 관한 연구는 특히 Ostrom에 의해 다수 진행되어왔다(Ostrom, 1990; Schlager & Ostrom,1996). 그러나 제도자원레짐의 분석틀은 Ostrom의 공유자원이론이 전제하고 있는 바와는 달리 자연자원의 이용 용도가 다양하다는 측면에 초점을 맞추고 있다는 점에서 차별성을 가지고 있다(Gerber et al,2009). 예컨대 한정된 자원을 공동으로 이용(common use)하는 사례는 치수를 위한 목적으로 지역의 계곡물을 인근 지역 농부들이 함께 이용하는 경우를 그 예로 들 수 있다. 이 경우는 사용자는 여러 명이나 단일 목적으로 수자원을 이용한다는 측면에서 일원적 이용이 이루어지고 있다. Ostrom(1990)의 연구에서처럼 자발적으로 형성된 공유자원관리를 통해 계곡의 수자원을 지속가능하게 이용하고 관리하는 것이 가능하다. 그러나 공유대상인 자연자원이 단일한 목적으로 사용되는 것이 아니라 다양한 목적으로 활용되는 경우에는 제도자원레짐의 관점에서 접근하는 것이 유리할 수 있다.

**<그림 2> 공익과 사익충돌에서의 행위자의 교차지점**




출처: Varone & Nahrath(2014):242 토대로 저자 수정

## 3. 특성과 유형

제도자원레짐을 정책사례에 적용하였을 때 가지게 되는 이론적, 규범적인 장점은 다음과 같다. 국가 규제 형태에 대한 적절한 개념적 분석 제공, 정책의 산물로써의 문제

정의, 정치 행정적 프로그램, 행동계획, 행정조치와 결과에 대한 평가 등에 대한 규명이 가능하다는 점, 여러 가지 복합적 상황에 대해서 공공정책의 역할을 명확히 알 수 있다는 점 등이다. 제도자원레짐 이론이 가지는 한계는 정책의 분화에 의한 분절적 시각, 보호정책과 개발정책의 모호한 경계, 환경정책을 예방적인 시각에서보다 사후처방적 시각에서 접근한다는 점, 규제된 자연자원을 소유하고 있는 재산권자에 대한 이해가 부족하다는 점 등이며(Knoepfel et al.,2007), 외부적 요인(예컨대 외부의 사건, 외부행위자의 개입 등)의 영향력을 배제하였다는 점도 한계로 지적될 수 있다.

제도자원레짐은 규제범위와 정합성이라는 두 개의 분석적인 차원에 따라 총 4가지의 종류로 나눠질 수 있다(Varone&Nahrath,2014). 우선 사유재산권이 존재하지 않고, 재화와 서비스의 사용에 대한 어떠한 규제도 없는 상태가 '레짐의 부재(non-existent regime)' 상태에 해당한다. 이는 자연자원에 대해 법적, 행정적 규제설계가 없는 경우에 해당하며, 도시공원의 경우 근대화 이전 시기에 해당한다고 볼 수 있다.[4)]

'단순 레짐(simple regime)'의 경우에는 제한된 수의 재화와 서비스가 공공정책 수단과 사유재산권간의 정합성이 강한 형태로 규제된다. 규제의 수가 소수이기 때문에 레짐의 정합성을 유지하는데 도움을 주게 된다. '복합적 레짐(complex regime)'의 경우에는 대다수의 재화와 서비스가 규제되지만 부분적으로 정합성을 보이지 않는 경우이다. 복합적 레짐에서는 정책들 간에도 정합성을 보이지 않는 경우가 있으며, 정책들 간의 부정합성이 공공정책과 사유재산권간에 부정합성을 동반하는 경우가 많다. 마지막으로 '통합적 레짐(integrated regime)'은 모든 재화와 서비스가 거시적인 레짐 속에서 정합성을 유지한 채로 규제되는 레짐이다. 이러한 통합적 레짐은 Ostrom(1990)의 연구에서 공유자원관리기관(Common pool resource institutions)으로써의 자연보호기구, 사기업 등에 의해 자연자원이 강력한 집합적 행위자로 귀속될 때나 국가가 전적으로 자연자원을 소유하게 될 때에 해당한다. 일반적으로 통합적 레짐의 차원으로 레짐이 변화되어 감에 따라 자연자원을 지속가능하게 이용할 수 있는 환경이 조성된다고 보고 있다. 이러한 제도자원레짐의 종류는 아래의 표를 참조한다.

4) 예컨대 1934년 조선시가지 계획령(1934.06.20.)에 도시계획에 의한 기반시설로써 공원용지가 명시되기 이전에는 도시 내의 녹지라는 자연자원에 대한 규제의 필요성이 인식되지 못한 상태였기 때문에 실제로 도시민이 도시내 녹지공간을 현대적 의미에서의 공원의 기능으로 이용했음에도 불구하고 이에 대한 체계화된 보전 방안이 강구되지 않은 경우이다.

**<표 1> 제도자원레짐(IRR)의 유형**

| 제도자원레짐의 종류 | | 정합성(공공정책 수단과 사유재산권) | |
|---|---|---|---|
| | | 약함 | 높음 |
| 범위 | 좁음 | 레짐의 부재(non-existent regime): 자연자원 이용에 대한 제한이 없음 | 단순 레짐(simple regime) |
| | 넓음 | 복합적 레짐(complex regime) | 통합적 레짐(integrated regime) |

출처: Varone & Nahrath(2014)

## 4. 선행연구 검토

도시공원의 전반적인 문제점과 통합적 관리방안을 제시한 행정학 분야의 연구는 주효진·조주연(2012)의 논문이 대표적이다. 주효진·조주연(2012)은 한국의 도시공원의 현황 및 문제점을 지적하고, 다양한 해외사례 분석과 도시 공원 관리체계의 문제점 분석을 통해 효율적인 통합관리를 위한 정책적 개선방안을 제시하였다. 그 외 황희연 외(2015)는 장기미집행 도시 및 군계획시설의 현황과 과제 연구에서 도시공원에 집중하여 문제점을 제시하고 정책적 개선방향을 제시하였으며, 윤은주(2016)는 민간참여를 통한 공원조성의 공사익에 관한 문제점의 고찰에서 관련 법제도와 현황을 분석하고, 공원일몰제의 대안으로 일부 지방자치단체가 실시하고 있는 도시공원 특례제도의 문제점을 의정부시의 직동공원의 사례를 통해 살펴보았다.

이처럼 장기 미집행 도시계획시설로써의 도시공원과 일몰제를 주제로 다룬 행정학 분야의 연구는 매우 소수이다. 다만 인접학문인 법학분야에서는 최근에 들어 정책학적 함의를 제시할 수 있는 관련 연구들이 새로이 생겨나고 있다. 허강무(2013)는 도시계획시설의 수용 및 보상에 관한 쟁점에 대해 연구하였으며, 문상덕(2014)은 도시공원과 도시계획시설에 대한 일몰제에 대한 법적인 쟁점들을 분석하고, 다양한 정책 대안을 제시하였다. 장영호(2017)는 미집행 계획시설의 현황 및 문제점, 발생원인 등을 분석하고 이러한 미집행 도시계획시설에 대한 집행력을 제고하기 위해서 인구 감소와 변화에 따른 과계획 차단, 도시계획시설 분류체계의 재정립, 대체적 분쟁해결방식(ADR)의 도입, 비법정계획인 성장관리방안 도입, 조세증가분담보금융(TIF) 도입 등의 실질적 대안을 제시하였다.

제도자원레짐을 적용한 국내 논문은 송재석(2010)의 논문이 있다. 역사적으로 수리권과 수자원 정책의 변화를 제도자원레짐의 핵심적인 분석요소인 재산권, 공공정책의 측면으로 나누어서 분석하였다. 국외 논문의 경우에는 주로 프랑스어권 학자들의 연구가 주를

이루고 있다. 특히 Knoefel(2001;2003;2007;2010;2011)의 연구나 Gerber(2006;2009)의 연구, Kissling-Naf(2000;2004)의 연구, Nahrath(2000; 2001;2003;2005), Varone(2002;2008), Savary(2004;2005)의 연구 등에서 수자원정책, 경관정책, 자연공원 정책, 토지이용정책, 야생동물보호정책, 대기환경정책 등 환경정책 일반에 대한 사례분석틀로써 제도자원레짐이 활용되었다.

## 5. 분석틀: 확장된 제도자원레짐(Extended IRR) 모형

Knoefel, Gerber 등의 학자에 의해 고안된 제도자원레짐의 모형은 공유자원에 대한 다양한 목적의 이용이라는 측면에서 한국의 장기미집행 도시공원부지 및 녹지사례를 분석할 수 있는 하나의 도구로 적용이 가능하다. 그러나 기존의 제도자원레짐은 레짐에 영향을 미칠 수 있는 외부적 기제를 고려하지 못했다는 점에서 한계를 가지고 있다. 특히 환경정책의 경우 제도 설계에 영향을 미칠 수 있는 사건, 환류, 척도 등의 외부기제(김번웅 외,2014)가 가지는 영향력이 매우 크고, 중앙정부와 지방정부의 간의 권력의 이동, 지도자의 리더쉽, 권위 있는 기관 등의 외부행위자[5]가 최종적인 레짐의 형성에 미치는 영향력을 배제할 수 없다. 한국적인 맥락에서의 제도자원레짐을 적용하기 위해 아래의 그림 3과 같이 외부기제의 분석요소를 추가한 확장된 제도자원레짐 모형(Extended IRR)을 통해 장기미집행 도시공원 부지 및 녹지 공간 사례에 대한 사례분석을 실시하고자 한다.

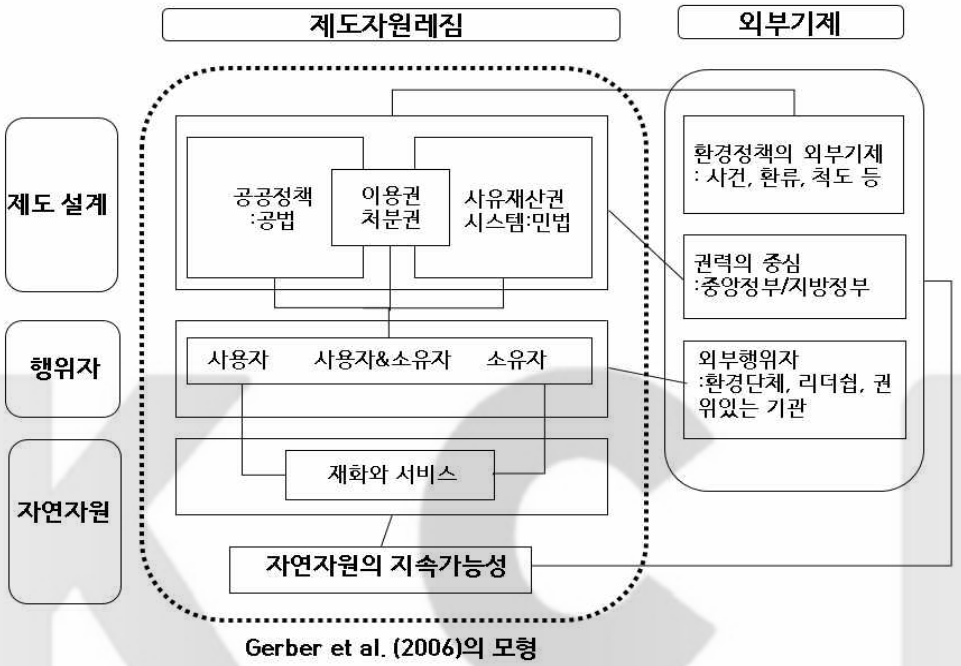
본 분석틀을 이용하여 도출하고자 하는 연구질문은 이론에 근거하여 다음과 같이 구성하였다. 우선 선행연구자들의 제도레짐이론에 대한 연구들에서 공통적으로 중요한 요소로 선정한 제도, 행위자, 자연자원을 중심으로 연구질문을 구성한 후, 확장된 모형에서의 외부기제에 관한 질문을 추가하여 다음과 같은 5개의 연구질문을 도출하였다.

첫째, 사유재산권의 관점 혹은 공공 정책적 관점에서의 제도 설계는 무엇인가?
둘째, 내부행위자(이용자와 소유자)와 외부행위자의 역할은 무엇인가?
셋째. 도시공원이 제공하는 재화와 서비스(기능), 혹은 가치는 무엇인가?
넷째, 각 시기에 해당하는 레짐 유형은 무엇인가?

5) 이후 Varone&Nahrath(2014)의 연구 등에서는 국가가 제도자원레짐 구성의 핵심 요소로 등장하기도 하나, 초기 Gerber et al. (2009)의 모형을 기준으로 보았을 때 중앙정부, 지방정부, 기관 등의 역할을 모형내에서 발견하기 어려운 관계로 외부행위자의 분석요소를 추가하였다.

다섯째, 지속가능성의 관점에서 레짐은 어떻게 변화하여 왔는가?

**〈그림 3〉 분석의 틀: 확장된 제도자원레짐 모형**




## Ⅲ. 사례분석: 장기미집행 도시공원 일몰제

### 1. 제도설계

#### 1) 사유재산권의 관점에서의 제도설계: 민법을 중심으로

토지에 관한 가장 전통적인 사상은 王土思想[6]으로 토지와 인민에 대한 왕의 절대적 지배권을 바탕으로 하기 때문에, 이에 대한 실천적 의미에서의 논쟁에도 불구하고 토지

6) 溥天之下 莫非王土, 率土之濱 莫非王臣'(하늘 아래 왕의 땅이 아닌 것이 없고, 온 땅끝까지 왕의 신하가 아님이 없도다)(김삼수, 1979에서 재인용)

에 대한 사유재산권을 적극적으로 인정하지는 않는 것이 전통이었다(정진명,2010). 이후 조선초기에는 공식적인 문서로써 토지소유권을 인정하기 위해 토지대장(양안)을 작성하였다. 그러나 양안의 목적은 개인의 재산권을 보호하기 위한 목적보다는 조세제도의 효율적인 운영과 지배계급의 치부를 위해서였다(나달숙,2016). 조선의 토지대장은 개인의 토지소유권의 보호 목적이 아니었기 때문에 토지거래에서 소유자가 바뀌어도 즉시 바뀐 소유자로 토지대장이 변경되는 구조가 아니었다(오인택,2005). 따라서 토지소유권을 증명하는 데에는 당사자들이 작성한 토지문서가 보다 중요한 역할을 하였다.

조선 후기에 들어 재산권 보호목적의 토지소유권에 대한 의식이 일정수준 발전되고, 1592년의 임진왜란 이후에는 토지 관련 분쟁이 급증하면서 종래의 토지대장 기재양식이 전국적으로 통일되고, 토지대장이 소유권 보호 기능이 강화되었다(정진명, 2010). 그러나 근본적으로 조선시대의 토지대장은 과세 목적으로 작성되었기 때문에 지주층을 중심으로 한 조선의 향촌사회가 토지대장의 개선과 근대화에 반발하게 되면서 사유재산권 보호라는 기능에는 결정적인 한계를 가지고 있는 제도였다(나달숙,2016).

한국사회에서 근대적인 의미의 토지소유권의 등장은 일제에 의해 토지조사사업이 강행되고 조선민사령에 의해 일본의 민법이 의용됨으로써 시작하였다. 토지소유자는 토지를 신고하고, 국가는 신고된 토지에 대해서 토지소유자에게 소유권을 확정하였다(동령 제4조, 15조). 1948년 7월 17일 대한민국 헌법이 제정 공포됨에 따라 헌법상 국민의 재산권을 보장함에 따라 일제에 의해 타율적으로 계수된 근대적 의미에서의 소유권이 정착되었으나, 토지 자체에 관련한 입법은 이후 민법의 제정과 함께 적시된다. 1949년에 발생한 농지개혁에 의해 농지에 대한 소유권이 정착되었으며 농지개혁법 제1조는 제헌헌법 제126조의 내용에 입각하여 經者有田원칙하에 농지를 배분하였다. 그러나 현재의 공원부지에 해당하는 녹지공간은 경작지에 해당하지 않았기 때문에 녹지에 대한 토지에 국한한 소유권의 인정은 민법 제정 시기라고 보는 것이 타당하다. 1960년 제정된 민법에서는 소유권에 대해 소유자가 법률의 범위 내에서 소유물을 사용, 수익, 처분할 권리가 있음을 밝히고(동법 제211조), 토지소유권은 정당한 이익 있는 범위 내에서 토지의 상하에 미친다고 범위를 정하고 있다(동법 제212조). 이후 현행 민법에서도 동일조항에서 소유권일반과 토지소유권의 범위를 정하고 있다.

### 2) 공공정책(공법) 관점에서의 제도 설계: 도시계획법(現국토계획법), 도시공원법을 중심으로

공원부지 및 녹지공간을 포함하는 자연 자원은 여타의 재화와 같이 언제나 제조될

수 있는 물건이 아니라는 점에서 비대체적, 불융통적인 재화의 성격을 가지고 있다. 토지자원은 자원에 대한 수요는 지속적으로 유지 또는 증가되는 반면 공급은 매우 제한적인 특성을 갖는 다는 점에서 특수하게 다루어져야 하는 당위성이 존재한다(석종현,2016:41). 근대적 의미의 재산권은 1948년의 헌법 제 23조1항에서 "모든 국민의 재산권은 보장된다"고 하는 것에 기원하며, 제2항에서 재산권의 행사는 공공복리에 적합(재산권의 구속성)하도록 하고 3항에서는 공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 제한하되 정당한 보상을 지급하여야 한다(공용제한)(박평준,1997)고 하여 재산권의 제한도 동시에 규정하고 있다.

사유재산권에 속하는 공원부지 및 녹지공간에 대한 침해는 특히 공법상의 공용제한의 형태로 구체화된다. 공용제한이란 특정한 공익사업 기타의 복리행정상의 목적을 위하여 개인의 재산권에 과하여지는 공법상의 제한(석종현,2016:251)으로 표현된다. 공용제한은 공공필요를 위한 공법상의 제한으로써 공공사업을 실현하거나 공익목적을 달성할 것을 요구한다.[7)]

한국에서 공원이 가지는 공공재적인 필요성은 최초의 근대적인 의미에서의 도시계획이 시작되었을 때부터 인지되어 왔고, 이와 동시에 공익 목적에서의 국가의 사유재산권에 대한 합법적인 제한 역시 동시발생하게 되었다. 1934년 조선시가지 계획령(1934.06.20.)에서는 기반시설의 한 종류로 광장과 공원을 지정해왔다. 이후 1962년의 도시계획령(1962.01.20.)에서는 공원 이외 녹지까지 기반시설로 지정한 이래 현재까지 공원과 녹지는 공간 기반시설로 분류되어 행정청에 의해 설치 및 관리가 집행되고 있으며, 이러한 기반시설 용도의 도시계획시설에 대한 재산권 행사가 제한되고 있다.[8)]

도시 내 공원부지 및 녹지공간을 규제하는 보다 구체적인 법률은 기존 도시계획법의

7) 한편, 공용제한은 재산권에 대한 박탈, 교환, 분합이 아닌 단순 제한으로써 사회주의 국가체제에서의 사유재산권을 부정하는 경우와는 다르다고 볼 수 있다(석종현,2016:251-253).

8) 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(대통령령 제28521호, 2018년 6월 30일 시행) 제 2조 11항에 의한 기반시설의 종류

| 구분 | 종류 |
|---|---|
| 교통 | 도로·철도·항만·공항·주차장·자동차정류장·궤도·운하, 자동차 및 건설기계검사시설, 자동차 및 건설기계운전학원 |
| 공간 | 광장·공원·녹지·유원지·공공공지 |
| 유통 및 공급 | 유통업무설비, 수도·전기·가스·열공급설비, 방송·통신시설, 공동구·시장, 유류저장 및 송유설비 |
| 공공 및 문화체육 | 학교·운동장·공공청사·문화시설·공공필요성이 인정되는 체육시설·연구시설·사회복지시설·공공직업훈련시설·청소년수련시설 |
| 방재 | 하천·유수지·저수지·방화설비·방풍설비·방수설비·사방설비·방조설비 |
| 보건위생 | 화장시설·공동묘지·봉안시설·자연장지·장례식장·도축장·종합의료시설 |
| 환경기초 | 하수도·폐기물처리시설·수질오염방지시설·폐차장 |

내용을 승계한 현행 국토의 계획 및 이용에 관한 법률이며, 동법의 적용 하에 도시관리계획과 도시계획사업의 형태로 도시계획시설로 지정이 되면 해당 도시공원 부지 혹은 녹지공간의 소유자의 재산권이 제한되는 형태이다(대한국토·도시계획학회,2016). 그 외 도시공원 및 녹지 등에 관한 법률에서는 공원녹지에 관한 보다 구체적인 사항, 예컨대 공원녹지의 유형, 구조, 설치 및 시설기준, 운영 등의 세부사항을 규정하고 있지만, 행정계획에 의한 토지소유자의 사유재산권을 제한하는 본질적인 내용을 다루고 있지는 않다. 다만 제17조에서 도시공원결정의 실효, 즉 도시계획결정이 고시일로부터 10년이 되는 날까지 공원조성계획의 고시가 없는 경우 국토계획법 제48조에도 불구하고 효력을 상실한다고 규정되어 있어 공익가치가 갖고 있는 우선순위의 한계를 정해주고 있다.

### 3) 사건과 환류의 외부기제

공익을 우선시하는 강력한 토지규제에 대한 근거를 제시해준 것은 '토지공개념'이라는 용어의 등장이다. 1977년 8월 3일 당시 건설부장관은 "토지의 절대적 사유물이란 존재하기 어려우며 주택용 토지나 일반농민의 농경지를 제외한 토지에 대해서는 공개념이 필요하다"로 역설하였고, 이를 계기로 토지소유권에 대한 공개념의 도입논란이 확산되었다(석종현,2016:47). 토지 공개념이 자본주의 경제체제의 한국에 도입될 수 없다는 (서원우,1983[9])논리도 있지만, 토지공개념이 주는 의의는 국가의 토지이용에 관한 공권적 개입의 논리 구성 및 이론적 근거를 제시하였다는 점이다. 특히 토지공개념은 소유를 위한 토지소유가 아닌 이용하기 위한 토지소유로의 규제정책의 패러다임을 제시하였다는 점에서 장기미집행 도시공원 사례의 중요한 사건이다. 토지공개념의 도입으로 말미암아 토지거래허가제, 개발제한구역제, 개발부담금제를 비롯한 규제정책들이 도입되고, 도시계획시설 부지중 장기미집행 도시공원부지에 대해서도 사유재산권이 제한될 수 있는 근거를 마련해주게 되었다.

한국의 행정부와 사법부는 도시계획법이 제정된 1980년 이후부터 지속적으로 장기미집행 시설에 대한 유권해석과 판결을 통해 관련 문제를 해결하기 위한 노력을 기울여 왔으나, 정책에 대한 영향력은 미미하였다(장영호,2017). 정책의 방향성 자체에 지배적인 영향력을 행사한 것은 1999년도의 헌법재판소의 판결이다.

9) 석종현(2016)에서 재인용

1999년 10월 21일 헌법재판소는 도시 공원 결정 후 10년이 되는 날까지 공원 조성 계획이 결정 및 고시되지 않는 경우 10년이 되는 다음날 도시공원에 관한 도시관리계획 결정효력이 상실한다고 판시하였다(장영호,2017). 특히 “공익에 비추어 일정한 기간까지는 토지소유자의 제산권의 제한은 수인하여야 하는 범위이지만, 10년이 지난 시점에는 재산권이 과도하게 제한되는 것과 같음으로 사익이 우선시되어 국가가 지방자치 단체가 보상을 해야함”을 판시하였다. 그러나 도시계획이 가지는 공익적 가치와 행정수단으로써의 중요성을 감안하여 관련 법률조항을 입법 개정 시까지는 잠정적으로 적용할 것을 판시하여 헌법불합치 결정을 내리게 된다. 헌법재판소의 결정은 장기미집행 도시공원정책과 관련하여 가장 크게 영향력을 미친 사건이다.

헌법재판소의 결정은 공익과 사익의 충돌과정에서 생겨나는 갈등에 대해 일종의 가이드라인의 역할을 하게 된다. 도시공원 및 녹지에 대해 공익적인 가치, 즉 이용자의 권리가 우선적으로 보호를 받지만, 일정기간이 지난이후, 헌법재판소에서 제시한 것과 같이 10년 동안에도 별도의 후속적 계획수립이 이루어지지 않은 경우에는 토지소유자의 재산권이라는 사익이 우선적으로 보호받아야 된다는 방향성을 제시하였다는 측면에서 본 판결은 중요성을 가지고 있다.

한편, 장기미집행 도시공원에 대해 일괄 적용되는 일몰제는 규제의 효력이 일정 기간이 지나면 자동적으로 없어지도록 하는 제도를 의미한다. 일몰제는 규제법제에 대한 반(反)규제 법제로써 가장 강력한 형태의 규제 실효제도이며, 장기 미집행 도시공원사례에서는 폐지된 도시계획법상의 과도한 재산권 제한에 대한 반성과 기존 규제의 폐단을 완전히 없애기 위한 환류의 과정에서 도입되었다.

헌법재판소 판결에 따라 정부와 지방자치단체는 장기 미집행 도시 및 군계획시설에 대해서 2020년 7월부터 일몰제를 실시한다. 그러나 문제는 실효대상면적의 대부분이 공원부지(국토교통부,2017)라는 점에 있다. 공원 부지로 지정해 놓은 면적에 대해 공원조성을 실제 집행하기 위해서는 재원이 필요하지만, 대다수의 지방자치단체는 재정적인 어려움을 겪고 있다, 그렇다고 해서 공원 부지를 사유화하는 것을 방관한다면 녹지공간에 대한 난개발과 환경적인 가치 손실을 피할 수 없기 때문에 딜레마적인 상황에 놓여 있다.

#### 4) 권력의 중심

도시계획시설 중 공원 및 녹지에 관한 부분은 자연공원, 국립공원, 도시공원 등을 구

분하지 않고 전통적으로 중앙정부가 관리하여 왔다(이양주,2009). 현재 도시공원 및 부지에 대한 관리 및 권한은 도를 제외한 광역시와 기초자치단체의 소관이다. 지방자치단체 소관의 사회적 하부구조에 관한 권한은 주택사무, 지방도로, 하천관리, 상하수도, 공원 및 녹지 등이다(고광용,2016). 도시공원의 지정권자에 대한 역혈을 살펴보면 1962년 1월 20일 도시계획법의 제정과 함께 도시계획시설의 결정권자는 국토건설청장, 즉 국가로 지정이 되었다. 이후 1973년 4월 4일 도시계획법상 권한위임 고시(건설부 고시 제123호)를 통해 도시계획시설의 결정권자는 여전히 건설부장관(국가)이나 도시자에게 도로, 주차장, 수도 등의 권한을 위임하게 된다. 1974년 1월 5일 도시계획법상 권함위임 고시(건설부 고시 제6호)를 통해 면사무소 소재지에 위치한 공원에 대해서는 도지사에게 권한이 위임된다. 1977년 3월 16일에는 건설부 고시 제41호에 의해 어린이공원에 대해서도 도지사에게 권한이 확대되며 1991년 4월 18일에 도시계획법 시행령 제6조 규정에 의해 도시계획시설 결정 및 변경 결정은 도지사에게 위임된다. 마지막으로 200년 7월 1일에 도시계획법 제24조 1항에서 도시공원의 지정권이 기초지자체로 지정되고 도시공원에 관한 권한이 국가사무에서 지방사무로 이양하게 된다. 제도적으로 도시공원에 관한 권한은 중앙정부에서 광역지방자치단체로, 광역지방자치단체에서 기초지방자치단체로 이양되어 가는 모습을 확인할 수 있다.

**<표 2> 도시공원에 관한 결정권의 이동**

| 연도 | 1962 | 1973 | 1974 | 1977 | 1991 | 2000 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 입법 및 행정명령 | 도시계획법 제정 | 건설부 고시 제123호 | 건설부고시 제6호 | 건설부고시제41호 | 도시계획법 시행령 | 도시계획법 |
| 결정권자 | 국가(국토건설청장) | 국가(건설부장관) | 국가(건설부장관) 도지사(면사무소 소재지) | 국가(건설부장관) 도지사(읍, 면사무소 소재지) | 도지사 | 기초지자체 |
| 변경내용 | - | 도로, 주차장, 수도 등 도지사에게 위임 | 도지사에게 면사무소 소재지에 대한 도시계획권한 | 어린이공원에 대한 권한 도지사에게위임 | 공원에 대한 권한 도지사에게 위임 | 완전 이양 |
| 분권화 수준 | 낮음 | 낮음 | 중간 | 중간 | 중간 | 높음 |
| 사무 배분 | 국가사무 | | | | | 지방사무 |

출처: 국가법령정보시스템토대로 저자 재구성

## 2. 행위자

### 1) 내부행위자: 이용자(users)와 소유자(owners)의 권리

근대적인 의미에서의 재산권 체계의 확립이 헌법과 민법의 제정 이후라고 본다면 토지 소유자의 권리 또한 재산권 체계의 발생과 시작을 같이하고 있다. 토지 소유자가 해당 토지에 대해 가질 수 있는 권리는 처분권과 이용권이다. 그러나 도시계획에 의해 도시계획시설로 지정되어 있는 도시공원부지 용도의 토지에 대해서는 토지소유자의 처분권이 제한된다. 즉 계획시설로 지정된 해당 부지를 매매하거나, 자유로이 건축을 하거나 하는 등의 권리행사가 불가능하다.

토지에 대한 이용권은 소유자 및 이용자에게 보장된다. 이용자는 특히 인근주민을 포함한 도시민 전체에 해당한다고 볼 수 있다. 토지 소유자 역시 이용자에 해당한다. 이용자는 공원부지에 대한 이용권이 보장되며, 이러한 이용권은 구체적으로 도시공원부지 내의 자연자원이 제공하는 재화와 서비스에 대한 이용권을 의미한다.

**<표 3> 이용자와 소유자, 국가의 권리**

| 구분 | 이용자(users) | | 소유자(owners) | | 국가 |
|---|---|---|---|---|---|
| | 인정 | 불인정 | 인정 | 불인정 | |
| 처분권(disposal right) | – | – | 매수청구권<br>부당이득금반환청구권 | 매매<br>임대 | – |
| 이용권(use right) | 재화의 이용<br>서비스 이용<br>자원의 보호 | 자원의 훼손[10] | 건축행위<br>용도변경<br>재화의 이용<br>서비스의 이용<br>자원의 보호 | 자원의<br>훼손 | 건물신축<br>건물증축<br>공작물의 설치 |
| 보장의 근거 | 헌법 | | 헌법과 민법 | | – |
| 제한의 근거 | 도시공원법 | | 국토계획법<br>도시공원법 | | 국토계획법 |

출처: Knoepfel et al. 2007:481 토대로 저자 재작성

10) 도시공원 및 녹지 등에 관한 법률(법률 제 14567호, 2017.7.9. 타법개정) 제49조 도시공원 및 녹지 등에서의 금지행위 1항 등 참조.

### 2) 외부행위자의 역할

외부행위자는 자연자원을 직접적으로 이용하고 재산권을 행사하는 것은 아니지만, 레짐의 변화과정에 상당한 영향력을 행사하고 있다. 장기미집행 도시공원 사례의 중요한 행위자를 식별하기 위해 신문기사 통합검색사이트인 빅카인즈(www.bigkinds.or.kr)에서 “미집행”, “도시공원“을 포함하는 내용의 신문기사를 검색하였다. 1999.10.21.-2018.08.01.사이의 6대 일간지와 7대 경제지(경향신문, 국민일보, 내일신문, 문화일보, 서울신문, 세계일보, 한겨레, 한국일보, 매일경제, 머니투데이, 서울경제, 아시아경제, 파이낸셜뉴스, 한국경제, 헤럴드경제)를 대상으로 검색한 결과 총 129개의 신문기사가 검색되었으며, 그 중에서 ”기관“으로 볼 수 있는 행위자 중 가장 빈도수가 많은 기관은 헌법재판소였으며, 2위는 국토교통부, 3위~5위는 서울시, 광주시, 경기도 등 지방자치단체였다.

**〈표 4〉 국토교통부의 유권해석과 정책산출물**

| 연도 | 주요 내용 | 정책산출물 |
|---|---|---|
| 1993년 건설교통부 | 장기미집행 도시계획시설 해소지침 시달 | 지침 |
| 1997년 건설교통부 | 10년 이상 장기미집행 도시계획시설에 대해 5년마다 타당성 검토 의무화 | 법률 |
| 2000년 건설교통부 | 10년이상 미집행 공원에 대해 대지 비중이 많거나 미집행 기간 오래된 시설은 우선해제대상 재검토 | 법률 |
| 2002년 건설교통부 | 10년 이상 미집행 도시계획시설 토지소유자는 지방자치단체에 매수청구권 행사 | 법률 |
| 2003년 건설교통부 | 장기미집행 도시공원 중 도시자연공원을 도시공원 구역으로 지정 | 법률 |
| 2006년 건설교통부 | 도시계획시설 부지로 결정된 뒤 10년 이상 사업을 시행하지 않은 대지에 대해 토지소유자가 매수청구 요청시 6개월 이내에 확정 | 법률 |
| 2009년 국토교통부 | 도시공원의 설치에 관한 도시 및 군관리 계획 결정은 그 고시일부터 10년이 되는 날까지 공원 조성계획의 고시가 없는 경우 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제48조에도 불구하고 그 10년이 되는 다음날 효력 상실 | 법률 |
| 2015년 국토교통부 | 장기미집행 도시계획시설 해제 가이드라인 매뉴얼 제시 | 지침 |
| 2016년 국토교통부 | 장기미집행 도시계획시설 해제 신청제 관련 국토계획법 제정 | 법률 |

출처: 국토교통부 홈페이지(www.molit.gov.kr)와 장영호(2017) 토대로 저자작성

우선 중요한 외부행위자로 사법부가 있다. 특히 헌법재판소는 관련법에 대한 헌법불

합치 판결을 내림으로써 소유자의 재산권 보호라는 사익이 어떠한 시점에서 공익보다 우선할 수 있는지에 관한 기준을 제시하였다. 대법원 및 행정법원은 소유자의 사유재산권 문제에 대해 수개의 판결을 제시하는 과정에서 정책의 방향성을 설정하여갔다.

두 번째로는 국토교통부이다. 국토교통부는 일몰제에 대비한 지침을 제시하고, 유권해석을 통해 미집행 도시공원정책을 정교하게 다듬는 역할을 하고 있다. 그 외 서울시, 경기도, 광주시 등의 지방자치단체 역시 중요한 행위자이다. 특히 도시공원에 대한 관리체계가 지방자치단체로 이양되면서 실질적으로 중요한 행위자로 등장하고 있다.[11)]

### 3. 자연자원

#### 1) 도시공원[12)]이 제공하는 재화와 서비스

도시 내 녹지공간이 제공하는 재화 및 서비스의 맹점은 시장원리에 의해 적정하게 거래되지 않는 공공재의 성격을 지닌다는 것에 있다. 녹지 및 공원은 면적이 한정적이지만 도시인구 모두가 도시공원 및 녹지가 제공하는 서비스를 이용하여 공익적 가치가 높다. 그렇다면 도시공원이 제공하는 재화 및 서비스는 구체적으로 어떤 것들이 있는가? 세부적으로 도시공원이 제공하는 재화에 대해서는 공원의 존재자체가 제공하는 기능과 연결되며, 도시공원이 제공하는 서비스는 공원을 이용하게 되는 이용자가 얻게 되는 이차적 효과와 연관 지을 수 있다.

도시공원 및 녹지 등에 관한 법률 제2조 3항에서의 도시공원이라 함은 "도시지역에서 자연경관의 보호와 시민의 건강·휴양 및 정서생활의 향상에 기여하기 위하여 지정된 공원"을 의미하며, 동조 5항에서의 녹지는 "도시지역에서 자연환경을 보전하거나 개선하고, 공해나 재해를 방지함으로써 도시경관의 향상을 도모하기 위해 결정된 것"을 의미한다. 학자에 따라 도시공원이 제공하는 재화와 서비스의 분류체계는 다소 차이가 있으나(손상락,2007), 공통적으로 공간조절 기능, 환경 효과, 보건 효과, 방재효과, 그 외 활동 기능 등을 가지고 있다고 보고 있다(변병설·이병준,2002).

도시공원이 제공하는 재화는 도시공원의 존재 자체의 효용과 관련이 있다. 우선 도

11) 실제로 해당지자체의 도시공원에 관한 모든 권한은 해당 지자체의 공원녹지과에 있다(주효진·조주연,2009)

12) 장기미집행 도시계획시설로 결정된 도시공원 및 녹지공간은 실제 도시공원으로 개발된 것은 아니지만 도시공원과 같은 기능을 수행하고 있으므로 편의상 도시공원으로 표기함.

시 내 공원이 위치한 경우 공간 구성이 합리적으로 구획된다, 도시 내 녹지는 도시의 외연적 확대를 억제하고 도시형태 자체를 보존하고 규제하는 역할을 할 수 있다. 또한 구역나누기와 숲 등에 의한 개인의 사생활 보호와 같은 차폐효과도 가져온다. 도시공원이 제공하는 환경적인 재화는 소음감소, 기후변화 대응, 생태계보전, 토양보전 등 매우 다양하다. 소음감소의 경우 도시에서 발생하는 각종 생활소음을 도시공원이 흡수하여, 소음으로 인한 공해의 피해를 줄여주는 효과가 있다. 특히 기후변화 대응과 관련하여 도시공원이 가지는 중요성도 커지고 있다. 도시공원은 지구온난화에 의한 도시 내 열섬효과를 완화시켜 주고, 도시 내 습도도 자연적으로 조절하여 생물체가 폭염과 건조한 기후에 대응할 수 있도록 도와준다. 또한 도시공원은 공원이용자들에게 심미적인 경관을 제공하고, 도시공원의 주변 환경부를 개선하는 효과 등의 서비스도 제공하고 있다. 보건적인 측면에서는 자연적으로 공기를 정화시키며, 공원이용자들에게는 정신적인 안정과 육체 재활의 장소를 제공한다. 그 외 방풍, 방화, 수해 방지 등의 방재효과와 레크레이션 장소, 커뮤니티 장소, 아이들을 위한 자연 식생에 대한 학습 장소로써의 활동효과도 제공하고 있다. 이와 관련한 내용은 아래의 표를 참조한다.

**〈표 5〉 미집행 녹지공간이 제공하는 재화와 서비스**

| 도시공원의 기능 | 재화<br>(공원 존재의 효용) | 서비스<br>(공원이용의 효용) |
|---|---|---|
| 조절효과 | 공간구성<br>난개발 규제 및 유도 | - |
| 환경효과 | 소음감소<br>기후변화 대응<br>생태계보전<br>토양보전 | 미적 경관 제공<br>주변 환경 개선 |
| 보건효과 | 공기정화<br>온열감소 | 정신적 안정<br>육체 재활장소 제공 |
| 방재효과 | 방풍<br>방화<br>수해방지 | - |
| 활동효과 | - | 레크레이션 장소<br>커뮤니티 장소<br>학습 장소 |

출처: 변병설·이병준(2002)과 권상준·조태동·박용진(2001)을 참조하여 재구성

### 2) 도시공원의 가치

도시공원의 가치는 도시 속의 녹지공간이 가질 수 있는 환경적인 가치를 극대화하는 것과 같은 맥락에서 고려될 수 있다. 우선 도시공원은 헌법 제 35조에 의한 환경권, 즉 쾌적한 환경에서 살 권리를 보장하는 핵심적인 요소이다. 특히 새로이 개발되는 신도시 이외 1970~80년대에 집중적으로 개발되었던 국내 대도시들의 경우에는 녹지공간에 대한 절대 용량의 확보가 부족하였다. 다만 최근 도시 내 녹지공간이 가지는 여러 가지 환경적, 방재적, 보건적 기능이 강화되면서 인식이 변화하고 있지만, 도시공원이 가지는 가치는 저평가 되어온 것이 사실이며, 헌법상의 환경권을 보장하기 위해서는 이러한 도시공원에 대한 가치가 재평가 되어야 한다.

생태계 차원에서도 도시공원의 가치는 중요하다. 우선 비오톱(biotope)으로써의 가치를 생각해보아야 한다. 비오톱은 생물(bio)의 서식지(tope)라는 의미로 생물이 서식하는 최소단위의 생물소공간을 의미하는 합성어이다(김종원,2003:207). 도시내 인간 외의 생물체가 서식할 수 있는 공간은 극히 제한되어있으며, 도시공원의 경우 도시라는 인위적으로 계획된 공간에서 생물이 서식할 수 있는 거의 유일한 서식지의 기능을 할 수 있다. 비오톱은 조류번식처와 같이 생태적 안전성을 확보하고, 보호생물종 또는 위기생물종의 생물종을 보존하여 궁극적으로 생물다양성을 제고할 수 있다는 점에서 중요성을 지니고 있다. 뿐만 아니라 도시공원은 도시 생태계의 건전성을 증진하기 위한 생태네트워크(eco-network)의 역할도 수행하고 있다, 도시 생태계의 녹지 네트워크는 인간중심의 편익성의 관점이 아닌 대상 지역 내 고유의 경관과 생태를 대표하는 자연을 조성한다는 측면, 또한 지역과 지역을 연결하는 생태다리, 거점 식생지역으로써 그 자체의 생태적 가치를 인정받고 있다.

## 4. 제도자원레짐의 변천과정

도시화 이전 한국은 전통적인 왕토사상으로 인해 국가가 토지를 관리하는 관습이 이었으나, 이것이 제도화 되었던 것은 아니다. 농지에 한해 조선시대부터 양안이라고 부르는 토지대장 제도가 존재하였으나, 이 역시도 녹지나 공원 등의 공간이 아닌 농경지를 대상으로 하고, 조세목적으로 개발되어 실제 측량과 차이가 있었다는 점에서 토지소유권을 보장하는 제도로는 부족하였다. 따라서 초기의 제도자원레짐은 레짐의 부재상태에 해당된다고 볼 수 있을 것이나, 아나키즘 상태의 무분별한 자연자원 파괴 혹은

고갈이 아닌 현상의 유지라는 점에서 서양에서의 레짐의 부재상태의 무분별한 자원이용과는 차이가 있다.

레짐이 제도적으로 구체화된 것은 일제에 의한 근대화가 시작된 이후이다. 재산권의 보호차원에서는 현행 민법의 토대가 되는 조선민사령이 정비되었고, 공공정책의 관점에서는 현행 국토계획법의 토대가 되는 조선시가지령이 정비되었다. 세부적인 사항을 규율하지는 못했으나, 이시기에 제정된 법률이 현행 법률들의 토대가 되었다는 점에서 레짐이 형성되었다고 볼 수 있다. 1960년대에서 1980년 까지는 헌법과 민법이 제정되어 재산권을 보호하는 제도 설계가 완성되었으며 구 도시계획법의 모태가 될 수 있는 조선계획령과 헌법에서 공원부지가 가지는 공익적 가치를 보장하게 되었다.

1980년에서 1999년까지는 강력한 중앙정부 주도의 복합레짐이 등장한 시기이다. 특히 정부 관료에 의해 ”토지 공개념“이 등장하면서 국토 이용 및 관리에 대한 공익적 가치가 절대적으로 우선시 되었던 시기이다. 사유재산권에 대한 사익도 헌법과 민법에 의해서 명목상으로 보장되었지만 실질적인 행사에 관해서는 권리가 크게 제한되었다.

2000년에서 2015년까지는 헌법재판소의 헌법불합치 판결 이후 정책방향의 전환이 발생한 시기이다. 헌법재판소의 판결 이후 도시공원 일몰제가 2020년 이후 도입되게 되었으며, 이후 사익보장을 위한 정책방향이 설정되었다. 그러나 실질적으로 대책이 마련되거나, 일몰제에 대비하여 적극적으로 유관정책을 개발하려는 노력이 상당히 미약하였는데, 이는 역설적으로 지방분권의 기조아래 도시공원에 대한 사무가 해당 지방자치단체로 이양되었기 때문이다. 만성적인 재정적 어려움을 겪고 있는 지방자치단체에서는 도시공원을 새로이 개발하거나 토지를 매수할 재정적 능력이 부족하다. 그러나 공원개발에 관한 실질적인 권한은 모두 부여받게 되었다. 결과적으로는 정책의 개선 및 집행에 비효율적인 행정시스템의 지속으로 상당기간 정책이 정체되어 정적인 레짐을 구축하게 되었다. 동 기간 동안 도시공원에 대한 실제 개발 권한이 없는 국토교통부가 정책에 개입하게 되면서 중요한 외부행위자로 등장하게 된다.

2016년부터 현재를 포함하여 일몰제가 실제로 효력을 발생하는 2020년까지는 정부의 세부정책 마련정도에 따라 도시 내 공원부지와 녹지라는 자연자원의 지속가능성이 현저하게 낮아질 우려가 있다. Varone&Nahrath(2014)의 연구에서는 레짐은 통합적 레짐의 방향으로 진화됨에 따라 자연자원의 지속가능성이 높아지는 방향으로 진화한다고 보고 있다. 해당 사례의 경우 중앙정부 주도의 복합레짐이 형성된 이후 공익과 사익의 충돌과정에서 사익이 과도하게 침해되었고, 이에 대한 해결책으로써 관련 규제에 대한 일몰제가 도입되었으나 권한의 실질적 주체인 지방자치단체의 역량 부족과 중앙

정부의 수동적인 문제 해결자세로 인해 제도적인 발전을 이루지 못하고, 오히려 동일 조건에서 도시내 녹지공간이라는 자연자원에 대한 지속가능성이 낮아지는 경향성을 보이고 있다.

**<표 6> 장기미집행 도시공원에 대한 제도자원레짐의 변천과정**

| 시기 | 제도설계 | | 외부요인 (사건, 환류, 행위자) | 권력의 중심 | 제도자원레짐 | 상대적 우월가치 | | 정책 목표 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 재산권 | 공공정책 | | | | 사익 보장 | 공익 보장 | 자원 지속가능성 |
| 도시화 이전 | (왕토사상 등의 관습) | | - | 아나키 | 레짐의 부재 | 낮음 | 높음 | 높음 |
| 1920 -1960 | 조선민사령 | 조선시가지령 | 근대화 | 중앙정부 | 단순레짐 | 낮음 | 낮음 | 중간 |
| 1960 -1980 | 민법 | 조선계획령 | - | 중앙정부 | 단순레짐 | 낮음 | 낮음 | 낮음 |
| 1980 -1999 | 민법 | 도시계획법 | 토지공개념 등장 | 광역지자체 | 중앙정부 주도 복합레짐 | 제한적 보장 | 높음 | 높음 |
| 2000 -2015 | 민법 | 국토계획법 | 헌재 판결 국토부 재개입 | 기초지자체 (2000년 이양) | 방임적 복합레짐 | 제한적 보장 | 중간 | 높음-> 중간 |
| 2016 -2020 | 민법 | 국토계획법 | 일몰제 효력발생 | 기초지자체 국토교통부 | 복합레짐 | 제한적보장 ->보장 | 낮음 (조건 동일시) | 낮음 (조건 동일시) |

주 1) 제도설계에서 헌법은 공통적이므로 표에서 제외함.

## Ⅳ. 결론 및 향후 과제

지금까지 본 논문은 장기미집행 도시공원부지 및 녹지공간을 대상으로 확장된 제도자원레짐(IRR)을 적용하여 과거에서부터 현재까지의 레짐의 변천과정을 분석하는 동시에 분석과정에서 나타나는 공익과 사익의 충돌, 자연자원의 지속가능성이라는 정책목표와의 연관성 등에 대한 평가를 통해 정책적인 문제점들을 짚어보았다. 본 사례분석을 통한 5가지 연구 질문에 대한 해답은 다음과 같다. 첫째, 사유재산권적 관점에서의 제도 설계는 조선민사령에서 민법으로 이어지는 체계에 의해 사익을 보전하는 방향

으로 제도적인 발전을 이루었다. 한편 공공정책 관점에서의 제도설계는 조선시가지령을 기점으로 조선계획령, 도시계획법, 국토계획법에 의해 공익을 보전하여 왔으나, 2020년 7월 1일을 기해 관련조항이 일몰로 실효하게 되면서 공익가치의 상대적 보전이 낮아지는 경향을 보이고 있다. 환경 및 토지규제 정책에서의 공익과 사익의 충돌은 불가피한 것이나, 한국의 제도는 이를 해결하기 위한 방향성을 찾아가는데 있어 둘 사이의 조화를 이루는 방향성의 모색보다는 재산권 억제(공익우선) 혹은 일몰(사익우선)이라는 제로썸(zero-sum)의 관계를 설정하고 있다.

둘째, 내부행위자의 권리와 관련하여 이용자의 이용권은 비교적 제한 없이 인정되었지만, 사용자의 처분권은 과도하게 제한되었다. Knoefel et al.(2007)의 연구 등에서 인정된 이용권의 범위에 해당하는 매매, 임대 등의 권리도 한국의 장기미집행 도시공원 사례에서는 인정되지 않아 사용자의 처분권, 이용권의 범위는 협소하게 인정되었다. 그 외 외부행위자로써 헌법재판소와 국토교통부는 레짐 형성에 중요한 영향을 미쳤다.

셋째, 미집행 녹지공간이 제공하는 재화는 존재의 효용에 해당하는 것으로써 공간구성, 난개발 규제, 소음감소, 기후변화 대응, 생태계 및 토양보전, 공기정화, 온열감소, 방풍, 방화, 수해방지 등의 재화를 제공해주고 있었다. 서비스는 이용의 효용에 해당하는 것으로 미적 경관 제공, 주변 환경 개선, 정신적 안정, 육체 재활장소 제공, 활동 장소 제공 등이 있었으며, 위와 같은 재화와 서비스는 도시 내 녹지공간이 가치는 공익적 가치를 대표하고 있다.

넷째, 각 시기에 해당하는 레짐유형은 레짐의 부존재 상태에서 단순레짐-복합레짐으로 변화하여 왔다. Varone&Nahrath(2014)등의 연구에서는 레짐이 이후 정책수단과 자원 규제간 정합성을 보이는 통합레짐으로 진화하지만, 본 사례에 경우 복합레짐에서 더 이상의 발전을 보이지 않았다.

마지막으로 지속가능성의 관점에서도 레짐 유형의 진화와 함께 도시 내 공원부지 및 녹시공간이라는 자연자원의 지속가능성이 높아진다는 것이 선행연구자들의 논리였지만, 한국의 사례에서는 레짐이 복합레짐에서 더 이상 발전하지 못한 결과 일몰이라는 극단적인 형태의 규제완화가 도입됨에 따라 자연자원의 지속가능성이 낮아지는 경향성을 보이고 있었다.

이론적인 관점에서 본 연구는 제도자원레짐의 유용성을 탐색해보았다는 데 의의가 있다. 제도자원레짐의 분석틀은 특히 자연자원의 지속가능성 관리 및 이용에 초점을 맞추고 있다는 점에서 국내의 다양한 환경정책 및 토지정책 분야에 쓰임이 가능해 보

인다. 더 나아가 지속가능성이라는 개념을 심도 있게 연구하다보면 더 이상 환경만의 문제가 아니라 사회 전반에 스며들어야 할 이념(윤경준,2003)이라는 측면에서 환경 및 토지 정책 이외의 다양한 공공정책 분야에서의 활용도 기대해 볼 수 있다. 또한 기존 제도자원레짐 이론을 한국적인 맥락에 적합한 확장된 형태의 모형으로 발전시켰다는 점에서도 의의를 찾아볼 수 있다. 특히 기존 선행연구자들의 모형이 외부기제에 대한 고려가 없었다는 점을 생각하면 본 연구의 확장된 제도자원레짐 모형은 내부 환경과 외부환경을 모두 분석할 수 있다는 점에서 진일보한 측면이 있다.

국내에서 활용되지 않은 이론의 활용과 분석사례가 가지는 정책현안으로서의 시급성에도 불구하고 본 논문은 다음과 같은 한계를 가지고 있다. 첫째, 사익 혹은 공익이 의미하는 바, 레짐 정의 등과 같은 개념의 용어사용에 있어서 보다 신중을 기할 필요가 있다. 특정개념에 대한 완벽한 객관적 정의는 불가능하겠지만, 개념정의에 있어서 보다 명확한 기준제시가 필요하겠다. 둘째, 선행연구자들이 제시하고 있는 제도자원레짐의 분석틀이 한국의 장기미집행 도시공원에 사례에 완벽하게 부합하지는 않는다는 점이다. 특히 한국의 장기미집행 도시공원 정책에서는 사건, 환류, 외부행위자의 개입 등의 외부요인이 레짐 형성에 실질적인 영향력을 행사하고 있어 이러한 분석요소를 추가하여 연구를 진행할 수밖에 없었다.

도시공원 부지 및 녹지공간은 존재자체로도 공기정화, 온열감소, 소음저감 등의 이로움을 주지만 아름다운 경관과 여가활동의 장소를 제공하는 등 도시민의 행복한 삶을 위한 여러 가지 서비스를 제공하고 있는 다목적 공간이다. 일몰이라는 가장 극단적인 방식의 규제완화 정책을 시행하기 전까지 도시민의 공원 이용이라는 공익과 토지소유자들의 사유재산권 보호라는 사익을 적절하게 조화시킬 충분한 시간이 있었음에도 불구하고 정부와 지방자치단체의 부작위, 시민들의 무관심으로 인해 도시공원용지가 2020년 이후 심각하게 감소할 위기에 처해있다. 서울시와 같이 비교적 재정상황이 좋은 지방자치단체의 경우 장기미집행 도시공원에 대한 전담조직을 신설하고자 하는 등[13] 적극적인 정책적 해결의지를 보이고 있으나 재원이 확보되지 못한 많은 기초지자체의 경우 재원마련이 시급한 실정이다. 후속연구에서는 본 논문의 분석결과를 토대로 현재시점에서부터 일몰제가 시행되기 전까지 실제로 어떠한 정책방안(프로그램 수준)이 제시되어야 할지에 관한 심도 있는 논의가 진행되기 바란다.

13) 장기미집행 도시공원 실효대응 전담조직 신설계획(안), 서울특별시 푸른도시국(공원녹지정책과). 2018.7월 부분공개 자료.

## ▣ 참고문헌


감사원 감사보고서. (2016). 국토이용 및 개발계획 수립 추진 실태.

강현철. (2014). 규제개혁의 현황과 전망 -규제일몰제 확대방안과 규제(비용)총량제 도입방안을 중심으로-, 일감법학, Vol.29, Oct., 2014. pp.83-102.

건설교통부. (2001). 장기미집행 도시계획시설의 해소대책연구.

국무조정실(2016). 규제개혁 매뉴얼.

국무총리실 외. (2009). 선진규제시스템 구축을 위한 규제일몰제도 확대도입방안. 국가경쟁력강화위원회 제10차 회의자료.

국토개발연구원. (1998). "장기미집행 도시계획시설의 정비 방안" 14권.

권상준 외(2001). 환경·조경학의 이해. 2판 문운당: 서울.

김남욱. (2017). 도시공원의 장기미집행에 관한 법적 검토. 「토지공법연구」, 79, 147-174.

김번웅 외. (2004). 환경행정학. 박영사: 서울

김삼수. (1979). "왕토사상의한국적 전개", 「한국사상대계Ⅲ: 정치·법제사상」, 성균관대학교 대동문화연구원, 699.

김상헌. (2010). 정부규제와 경제성장: 이론적 배경에 기초한 실증분석. 「행정논총」, v.48(3), pp.59-82.

김원주·진정규. (2015). 장기미집행 시설녹지 보상 우선순위 기준 정립방안. 서울연구원 정책과제연구보고서, 1-99.

김종원. (2004). 녹지생태학. 월드사이언스 :서울.

나달숙. (2016). 조선시대와 일제강점기 토지소유권의 법적 고찰. 「법학연구」, 63(0): 345-368.

나태준. (2007). 청계천 복원사업을 통해 본 도시개발 갈등관리. 「도시정보」, (307), 3-13.

남창우. (2004). 장기미집행 도시계획시설 해소재원 조달을 위한 지방정부의 역할. 「한국지방재정논집」, 9(1), 143-162.

대한국토·도시계획학회 편저. (2016). 도시계획론. 6판. 보성각: 서울.

문상덕. (2010). 환경친화적 도시행정을 위한 법적 과제. 「행정법연구」, (26), 79-107.

민태욱. (2017). 부동산공법론. 9판 부연사: 서울.

박평준. (1997). 헌법상 토지재산권에 대한 공용침해. 헌법학 연구, 3집, 「한국헌법학회」, 139.

백옥선. (2018). 일몰조항의 기능과 한계. 「중앙법학」, 20(1), 7-48.

변병설·이병준. (2002). 쾌적한 도시환경을 위한 녹지확보방안. 수시연구보고서, 2002, 1-156.

서울대학교 환경대학원 40주년 역사서 발간위원회. (2015). 우리나라 국토·도시이야기-태동기. 보성각: 서울.

석종현. (2016). 신토지공법론. 11판 삼영사: 서울.

손상락. (2007). 생태도시 관련 다양한 논의. 「경남발전」, (85), 151-153.

신성식·최해범. (2011). 통관취급법인제도의 운영실태와 문제점에 관한 연구. 「관세학회지」,

12(4), 67-94.
오인택. (20050. 조선시대 토지소유권 관리체계의 변화실태와 그 성격.「농업사연구」, 4(1): 67-81.
윤경준. (2003). 지방의제21에 있어 주요집단의 참여유형에 관한 비교연구.「한국행정학보」, 37(2), 169-188.
윤은주. (2016). 민간참여를 통한 공원조성의 공, 사익에 관한 문제점 고찰. 한국정책학회 춘계학술발표논문집, 2016, 663-678.
이병준. (2000). 장기미집행 도시계획시설의 발생원인과 해소방안에 관한 연구: 서울시 도시공원을 중심으로. 서울대학교 석사학위 논문.
이양주. (2009). 지방정책 연구자가 본 공원녹지 정책의 패러다임.「환경논총」, 48, 135-155.
이춘희. (2007). 도시와 삶을 풍요롭게 하는 공원녹지. 조경: 경기.
장영호. (2017). 미집행 도시계획시설 합리적 조정 및 집행력 제고 방안 연구.「감사논집」, 28. 87-120.
정진명. (2010). 발표논문(發表論文): 한국법(韓國法)의 근대화(近代化)와 토지소유권(土地所有權)의 변천(變遷).「법학논총」, 34(1): 37-70.
정회근. (2018). 장기미집행 도시 군계획시설의 해제제도에 관한 개선방안.「토지공법연구」, 81, 337-351.
주효진·조주연. (2012). 자연자원의 체계적 관리를 위한 도시공원 관리기능의 조정과 통합.「한국자치행정학보」, 26(3), 537-557.
하혜수·임도빈·채원호·김성수. (1999). 일몰방식의 행정제도에 관한 비교연구.「한국행정학보」, 33(2), 89-105.
하혜수. (2000). 지방정부개혁의 성과평가.「한국사회와 행정연구」, 11(1), 165-182.
한국행정연구원. (2009). 규제개념 재정립 및 규제법령 개선방안.
한승준. (2011). 해외제도 도입의 제약요인에 관한 연구.「사회과학연구」, 27(4), 397-418.
허강무. (2013). 도시계획시설사업의 수용 및 보상에 관한 법적 쟁점.「행정법연구」, (35), 197-219.
황희연 외. (2015). 장기미집행 도시· 군계획시설 현황과 과제 Ⅰ.「도시정보」, 4-25.
Gerber, J. D., (2006). Structures de gestion des rivalités d'usage du paysage. Une analyse comparée de trois cas alpins. Rüegger Verlag, Zurich. p.479.
Gerber, J. D., Knoepfel, P., Nahrath, S., & Varone, F. (2009). Institutional Resource Regimes: Towards sustainability through the combination of property-rights theory and policy analysis. Ecological economics, 68(3), 798-809.
Gerber, J. D., & Knoepfel, P. (2008). Towards integrated governance of landscape development: the Swiss model of regional nature parks. Mountain Research and Development, 28(2), 110-115.
Hagmann, T. (2007). Mitigating violent resource use conflicts in pastoral areas of the Horn

of Africa: cases from Ethiopia's Somali region. Unpublished thesis). Lausanne: University of Lausanne (IDHEAP).

Halpern, C., Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2014). L'instrumentation de l'action publique: controverses, résistances, effets. Presses de Sciences Po.

Kissling-Näf, I., & Varone, F. (2000). Historical analysis of institutional regimes in Switzerland: A comparison of the cases of forest, soil, air and landscape (No. 12/2000). IDHEAP.

Kissling-Näf, I., Kuks, S. (Eds.), (2004). The Evolution of National Water Regimes in Europe. Transitions in Water Rights and Water Policies. Kluwer Academic Publishers, Dordrecht. p.368.

Knoepfel, P. (1995). New Institutional Arrangements for a New Generation of Environmental Policy Instruments: Intra- and Interpolicy-Cooperation, in: Dente, B. (éd.), Environmental Policy in Search of New Instruments, European Science Foundation. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers: 197-233.

Knoepfel, P., & Bisang, K. (2003). Institutionelle Regime natürlicher Ressourcen in Aktion. Helbing & Lichtenhahn.

Knoepfel, P., & Nahrath, S. (2005). Sustainable management of natural resources: from traditional environmental protection policies towards Institutional Natural Resource Regimes (INRR). Idheap.

Knoepfel, P., & Nahrath, S. (2006, March). Re-visiting the commons: The framework of" Institutional Regimes for Natural Resources. In IASCP Europe Regional Meeting Building the European Commons: From open fields to open source, Brescia, Italy (pp. 23-25).

Knoepfel, P., Nahrath, S., & Varone, F. (2007). Institutional Regimes for Natural Resources: An Innovative Theoretical Framework for Sustainability (2007). In Environmental Policy Analyses (pp. 455-506). Springer, Berlin, Heidelberg.

Knoepfel, P., Larrue, C., Hill, M., & Varone, F. (2011). Public policy analysis. Policy Press.

Nahrath, S. (2000). Governing Wildlife Commons?. A Comparative Analysis of Switzerlands Three Hunting Systems.

Nahrath, S. (2003). La mise en place du régime institutionnel de l'aménagement du territoire en Suisse entre 1960 et 1990. Lausanne, Université de lausanne.

Nahrath, S. (2005). Le rôle de la propriété foncière dans la genèse et la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire: quels enseignements pour la durabilité des aménagements urbains?. Da Cunha et al, 299-328.

Ostrom, E., (1990). Governing the commons: the evolution of institutions for collective

action. Cambridge: Cambrige UP:1990

Ostrom, E., (2002). Property rights regimes and common goods: acomplex link. In: Héritier, A. (Ed.), Common Goods: Reinventing European and International Governance. Rowman and Littlefield, Lanham, pp. 29-58.

Ostrom, E., Schlager, E., 1996. The formation of property rights. In: Hanna, S.S., Folke, C., Mäler, K.G. (Eds.), Rights to Nature. IslandPress, Washington, DC, pp. 127-156.

Schlager, E., & Ostrom, E. (1992). Property-rights regimes and natural resources: a conceptual analysis. Land economics, 249-262.

Varone, F., Reynard, E., Kissling-Näf, I., & Mauch, C. (2002). Institutional resource regimes: The case of water management in Switzerland. Integrated Assessment, 3(1), 78-94.

Varone, F., Nahrath, S., & Gerber, J. D. (2007). Régimes institutionnels de ressources et théorie de la régulation. Revue de la régulation. Capitalisme, institutions, pouvoirs, (2).

**李侑炫**: 프랑스 파리 제1대학교(Panthéon-Sorbonne)에서 재생에너지 정책으로 법학 박사학위(행정전공)를 취득하고(논문: Les politiques de développement de l'énergie renouvelable et nouvelle en Corée du Sud et en France), 현재 성균관대 동아시아 공존·협력연구센터 선임연구원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 기후변화·에너지·환경 및 공공갈등에 대한 정책분석 및 평가, 법제도적 연구 등이다. 최근 논문으로는 "에너지 빈곤문제 해결을 위한 에너지 복지의 정책설계에 관한 연구: 프랑스와 한국의 사례"(2018), "기후변화 위기시대 배출권거래제의 정책정합성에 관한 연구"(2018), "지역의 기후변화 정책평가에 관한 연구: 인천광역시의 사례"(2018), "국제사회의 재난정책 패러다임에 관한 연구: 한국 재난정책에의 시사점을 중심으로"(2017)등이 있다(skuld415@gmail.com).

**李淑鍾**: 미국 Harvard University에서 사회학 박사학위를 취득하고, 현재 성균관대학교 국정전문대학원 교수와 동아시아 공존·협력연구센터 센터장으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 민주주의, 동아시아 거버넌스, 정치경제 등이다. 최근 논문으로는 "설립유형별 지역아동센터 간의 협력에 관한 연구: 협력 네트워크 및 협력요인을 중심으로"(2018), "사회갈등이 시민의 주장형 정치참여에 미치는 영향: 정부신뢰와 사회신뢰의 조절효과를 중심으로"(2018), "청년 1인 가구의 삶의 질에 미치는 영향에 관한 연구: 사회자본 효과를 중심으로"(2018), "공공조직 집단문화의 영향력에 관한 연구: 조직몰입을 통한 성과제고 중심으로"(2018)등이 있다. (skjlee@skku.edu).

논문접수일: 2018. 8. 9 / 게재확정일: 2018. 9. 18