

건축관련 법과 제도의 개선(10)

The Improvement of the Architectural Law & System
 준도시지역과 준농림지역에서의 개발과 규제

최찬환 / 서울시립대 건축공학과 교수
 by Choi Chan-Hwan

1. 서론

자연환경과 인간은 상호공생관계에 놓여 있다. 인간은 자연환경에 하나의 유기체로서 순응해가며 조심스럽게 생활해왔다. 그러나 산업화, 도시화로 인한 개발압력과 도시확산은 오랫동안 지속되어 왔던 이와같은 자연환경과 인간과의 유기적 균형관계와 질서에서 벗어나 이제는 인간이 자연환경을 적극적으로 이용하기위하여 조정·통제하고 보호해야하는 상황에 이르렀다.

이와같은 현상은 근대화과정에서 급속도로 증가하는 인구와 도시집중화로 주거 및 생활시설의 대량적 수요, 그리고 시설의 입지에 필요한 개발가능지의 상대적인 부족 등을 야기시킴으로써 환경친화적 개발보다는 자연과 유리(遊離)된 개발에 치중하게 되어 환경파괴와 생활환경이 열악하게 되는 결과를 초래하고 있다.

도시화의 확산은 대부분 고층고밀 개발을 시행함으로써 많은 부분 자연과 접할 수 있는 여지를

축소시키고 있을 뿐만아니라, 때로는 대량의 환경파괴 요인으로 작용하고 있다. 이러한 고밀도 개발은 자연히 도시의 외연적 확산으로 기존의 도시주변지역의 자연녹지를 시가화하는 수준에서 벗어나, 이제는 멀리 떨어져 있는 농촌지역에서도 비지적 개발(飛地的開發)로 도시와 똑같은 개발수법과 양상을 보인다는데 문제의 심각성이 있다. 물론, 도시의 과밀을 해소하기 위하여 이러한 팽창은 어쩔 수 없는 해결방안이다. 그러나 이러한 팽창에 대응하며 개발되는 모습이 도심에서 이루어지는 개발유형과 동일한 형식으로 개발이 이루어져야 한다는 것은 많은 불합리한 점을 지니고 있다. 이러한 마구잡이식 개발은 비교적 양호한 자연환경을 유지하고 있는 도시화가 진행되지 않은 준도시지역이나 준농림지역에까지 직접적인 영향을 주고 있다. 준도시 준농림지역의 불균형개발은 개발을 주도하는 개발자들의 과도한 경제성 추구하고 공공성 그리고 유지관리 등의 종합적 비용 등 직간접의 효용과 비용을 총체적으로 고려하고 공공이 이를 유도, 규제·감독해야함에도 전문성 및 자연환경에 대한 몰지각함으로 인하여 가속화되고 있다.

따라서 취락지구개발의 윤곽을 결정하는 물리적 장치로서 제도적인 측면을 고려함으로써 주거환경의 쾌적성을 확보할 수 있는 방안을 강구하고 준도시지역 및 준농림지역에서 만연하고 있는 개발이 난맥상으로 진행되는 현상과 원인을 구체적으로 살펴보고 이에 대한 해결책을 제시함으로써, 향후 개발을 적절하게 통제유지하고 준도시지역 및 준농림지역에서 자연환경을 보호하는 가운데 개발이 진행될 수 있도록 하는 방안을 모색하고자 한다.

2. 준도시지역 및 준농림지역의 개발특성 및 문제점

1) 국토이용관리법의 규정에 의한 용도지역구분 및 관리

헌법 제120조 제2항과 제122조에 근거를 두고 있는 토지이용계획으로서 국토의 이용, 발전 및 보전에 관한 종합적이고 장기적인 최상위 계획인 국토건설종합계획, 수도권에서의 인구 및 산업의 집중을 억제하고 이를 적정하게 배치하기 위하여 수립되는 수도권정비계획, 국토

구분	劃定또는 설치할 區劃 등	용도지역의 관리업무	용도지역안에서의 행위제한
준도시지역	도시지역에 준하여 토지의 이용과 개발이 필요한 주민의 집단적 생활근거지, 국민여가선용과 관광휴양을 위한 체육 및 관광휴양시설용지, 농공단지, 집단묘지 기타 각종 시설용지 등으로 이용되고 있거나 이용될 지역	관계행정기관의 장은 계획적 개발이 필요한 지역과 자연환경보전지역중 수산자원의 보호육성을 위하여 필요한 지역에 대하여 그 용도를 다시 세분한 용도지구로 국토이용계획으로 정할 수 있도록한 경우에 한하여 개발계획을 수립하고 이를 시행하여야 한다. 이 경우 주민의 집단적 생활근거지와 체육 및 관광휴양시설용지로 이용하기 위한 용도지구에 대하여는 대통령령이 정하는 바에 따라 도시계획법 및 토지구획정리사업법을 준용할 수 있다.	법 제14조의 2제1항제2호의 규정에 의하여 개발계획이 수립된 경우에는 개발계획에서 정하는 바에 따른다. 개발계획이 수립되지 아니한 경우 대기환경보전법 제2조제9호의 규정에 의한 대기오염물질 배출시설, 수질환경보전법 제2조제5호의 규정에 의한 폐수시설에 해당하는 시설 소방법제15조1항의 규정에 의한 위험물의 제조소 또는 취급소로써 지정수량의 100배를 초과하는 것
준농림지역	농업진흥지역외의 지역의 농지 및 준보전임지 등으로서 농림업의 진흥과 산림보전을 위하여 이용하되, 개발용도로도 이용할 수 있는 지역	관계행정기관의 장은 관계법령이 정하는 방에 따라 필요한 보전조치를 취하고 준농림지역의 지정목적에 해하지 아니하는 범위안에서 이용과 개발을 도모하여야 한다.	환경오염의 우려가 있거나 부지가 일정규모이상인 공장, 건축물, 공작물 기타 시설의 설치 등 대통령령이 정하는 토지이용행위는 할 수 없다. 단, 농림수산부장관이 농업진흥이나 농지보전에 필요하다고 인정하는 지역에서는 농지법에 의하여 행위를 제한 * 토지이용행위 대기환경보전법 및 수질환경보전법에서 규정하는 시설면적이 3만제곱미터이상인 절토, 성토 또는 정지등 토지의 형상을 변경하는 행위와 부지면적이 3만제곱미터이상인 시설, 건물물 기타 공작물의 설치행위

건설종합계획의 효율적인 추진과 국토이용질서를 확립하기 위한 국토이용계획, 국토이용계획에 적합하도록 도시계획법 등 각 개별법에 따라 수립시행하는 각종 토지이용계획이 있다.

우리나라의 토지이용에 관한 규제법 체계는 국토이용관리법을 정점으로 하여 도시지역에서는 도시계획법을 적용하고 개별필지에 대해서는 건축법이 적용되는 3단계의 구조로 되어 있다. 국토이용관리법에서는 보전목적의 2개의 용도지역인 농림, 자연환경보전지역과 개발이 가능한 3개 용도지역인 도시, 준도시, 준농림지역으로 구분하여 용도지역별로 행위규제가 이루어지고 있으며 도시계획법에서는 주거, 상업, 공업, 녹지지역을 기본으로 세분화한 15개 용도지역과 특수목적의 8개지구 그리고 도시의 거시적 성장관리를 위해 개발제한구

역등 6개의 구역이 지정되어 있다. 또한 건축법에서는 필지별 용도에 대한 규제와 최소대지면적, 건폐율, 용적률에 대한 물리적 규제가 이루어지고 있다.

2) 국토이용계획 용도별 지정현황

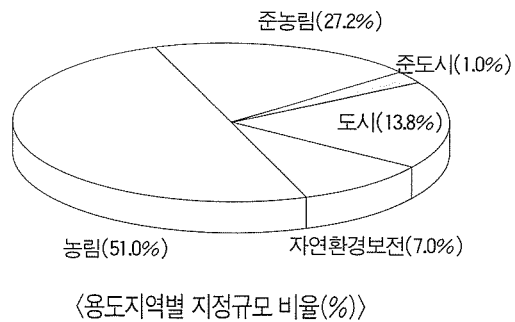
국토이용계획의 용도지역중 준도시지역 및 준농림지역의 지정현황을 살펴보면 농림지역이 61%로 가장 큰 비중을 차지하고 다음으로 준농림지역이 27%의 비중을 가지고 있다. 준농림지역과 준도시지역을 포함한 면적이 도시지역의 약 2배에 달하고 있으며 이는 향후 도시지역이 스프롤현상에 의해 잠식될 경우를 감안할 경우 개발이 한층 활발하게 이루어질 것으로 예상된다. 준농림지역의 개발가능성은 현재와 같은 난립개발현황이 현재대로 계속유지될 경우 심각한 주거환경 및 도시

(단위:km²)

구분	총면적	도시	준도시	준농림	농림	자연환경보전
전국	99,313.7	13,708.8	984.8	27,020.7	50,634.5	6,964.9
경기	10,774	2,294.86	226.25	3,695.48	4,244.97	301.67
강원	16,897.5	912.47	118.28	4,342.66	9,665.37	1,841.83
충북	7,436	654.37	59.49	2,327.47	3,591.58	795.65
충남	8,323.1	665.85	108.20	3,104.52	4,119.93	324.60
전북	8,041.2	788.034	32.16	2,315.87	4,213.59	691.54
전남	11,823.8	1,324.27	141.89	3,204.25	6,408.50	756.72
경북	19,448.3	1,653.11	136.14	4,356.42	12,194.08	1,108.55
경남	11,776.6	2,178.67	94.21	2,590.85	6,006.07	918.57
제주	1,826.2	374.37	45.66	1,051.89	162.5	189.92
기타	2,967	2,869.089	0.00	29.67	29.67	38.57

*기타는 광역시

자료: 심상욱, 준농림지역에서의 토지이용형성에 관한 기초적 연구, 국토계획, 1995.6, p.26, 재구성



〈개발용도지역 군단위 비율 분포〉

(단위: 건)

구분	합계	개발용도지역				준농림지역			
		30%미만	30%~	40%~	50%~	30%미만	30%~	40%~	50%~
전국	136	46	33	21	36	80	33	12	11
경기	17	-	3	2	12	5	4	4	4
강원	15	9	4	2	-	11	4	-	-
충북	10	3	2	2	3	4	4	1	1
충남	15	1	4	5	5	2	9	2	2
전북	13	5	3	1	4	7	2	3	1
전남	21	6	7	5	3	14	6	-	1
경북	24	15	5	1	3	21	1	2	-
경남	19	7	5	3	4	16	3	-	-
제주	2	-	-	-	2	-	-	-	2

* 개발용도지역 : 도시지역, 준도시지역, 준농림지역
 * 자료 : 심상욱, 준농림지역에서의 토지이용형성에 관한 기초적 연구, 국토계획, 1995.6. p.26, 재구성

기반시설투자의 무리 등의 지역불균형을 야기시키는 심각한 문제가 발생할 것으로 보이며 이에 대한 제도적인 대안책의 마련이 시급하다.

앞의 그림에서도 알 수 있듯이 농림지역을 제외한 개발가능지역이 약 50%에 육박하고 있으며 이는 전국토를 통합화된 세부계획하에 진행해야함을 보여주고 있다. 따라서 이의 체계적인 개발을 위해서는 우선적인 고려대상으로 주거지의 산발적인 분포를 제어할 수 있도록 하는 도시와 준도시, 준농림지역을 통합할 수 있는 제도를 마련하여 개발대상지역과 비개발대상지역으로 분류하여 체계적인 개발로 유도할 수 있는 근거를 마련해야 한다. 또한 난립개발로 인한 오수 및 소음, 자연경관의 훼손 등 야기되는 문제점을 올바로 진단·예측할 수 있도록 환경에 대한 평가를 올바로 하여 준농림지역의 토지이용계획과 상호 유기적인 관계하에 개발행위제한, 용도의 적정배분, 기반시설의 배치 및 수용량에 대한 계획을 수립할 수 있도록 함으로써 자연과 유리된 개발양상이 더이상 발생하지 않도록 해야 한다.

3) 준도시지역 및 준농림지역 개발 현황

준도시지역의 취락지구개발은 국토이용관리법과 건설교통부의 준농림지역 운용관리 및 취락지구 개발계획 수립지침에 의거 이루어지고 있다.

취락지구개발계획은 주거, 상업, 공업, 녹지 및 기타 시설의 용도로 계획하고자하는 경우와 개발대상지역 인근의 주요시설, 취락 등과의 연계성, 도로, 용수 등 기반시설의 효율적 이용가능성 등을 감안하여 계획하고자 할 경우에 시행하게 된다.

취락지구에서의 용도구획 및 시설별 계획기준은 취락지구의 토지이용도를 높이고 주거생활에 필요한 환경을 유지하도록 하며 계획적인 생활근거지 조성을 위하여 주거, 상업, 공업, 녹지 및 기타 시설의 용도로 구획되, 취락지구의 특성에 따라 용도를 단순화할 수 있으며 개발계획수립시 지역여건, 인근지역 개발상태, 장래 개발전망 등을 종합적으로 고려하여 수립할 수 있도록 하는 것을 기본원칙으로하고 있다.

이와같은 계획을 수립함에 있어 주거, 상업, 공업, 녹지 등의 용도구획계획, 도로계획, 공공시설, 보건위생시설 및 편익시설 등 취락지구 주민의 일상생활에 필요한 시설물의 설치계획을 포함하고 있으며 이와더불어 개발사업의 시행자, 시행기간 및 시행방법과 기타 취락지구의 계획적 개발에 필요한 사항을 포함하도록 하고 있음으로써 취락지구의 올바른 개발을 유도하고자 한다.

취락지구개발계획기간은

10년의 장기전망하에 향후 5년을 취락지구 개발계획목표연도로하고 공동주택건설을 위한 취락지구개발계획은 사업기간을 개발계획목표연도로 설정하는 것이 가능하도록 하고 있다. 이와함께 국토이용관리법상 준농림지역내에 아파트를 건설하고자 할 때에는 시장군수가 이 지역을 준도시지역으로 용도변경을 하여야 하며 이 경우 환경관서장과 협의 하도록 되어 있다.

개발계획을 수립할 경우에는 국토건설종합계획에 부합하도록 수립하고 시설수요와 지역여건에 부응할 수 있는 종합계획이 되도록 하되, 기존시설은 가능한 존치하는 것으로 계획하여야 한다. 또한 개발계획수립대상지역 인근에 개발가능지가 있을 경우에는 향후 주택지로 개발할 때 예상되는 토지이용상태를 고려하여 개발계획을 수립하여야 한다. 이와같은 계획중 하나의 소규모 아파트 단지 건설의 경우 주거지계획만 포함해도 가능하며 연속된 아파트 건설이나 대단위 아파트 건설은 그 특성을 고려하여 필요시 상업지, 녹지계획도 포함할 수 있도록 하는 등과 같은 용도구획계획, 도로계획, 시설물설치계획등은 개발계획의 수립시 고려할 사항을 예시한 것으로 당해 지역에 필요성이 없는 때에는 개발계획에 포함할 필요가 없도록 하고 있다.

이와함께 개발계획수립대상지역 인근의 주요시설, 취락 등과의 연계성 및 도로 용수 등 기반시설의 효율적 이용가능성을 감안하도록 하고 있다.

용도구획계획시 고려되어야할 사항으로 주거지의 경우 부득이한 경우를 제외하고는 상업지나 공업지와 입지하지 않도록 하고 부득이한 경우는 자연차폐물을 이용하여 분리될 수 있도록 하고 있다. 또한 준도시지역에 적절한 시설배치를 균형을 이루기 위하여 단독주택용지, 공동주택용지, 근린생활시설용지등으로 구분하여 계획하도록 함으로서 주거유형별 토지이용의 극대화를 꾀하고자 하고 있다.

주거지역의 토지이용분류는 단독주택용지와 공동주택용지로 구분하여 단독주택용지는 기존주거밀집지역 또는 그 주변의 환경이 양호한 저층주택지로 개발할 필요가 있거나 이러한 지역으로 유도하고자 하는 지역을 대상하며, 공동주택용지는 중고층주택이 입지하여도 주

변경권 침해 및 환경악화의 우려가 없는 지역, 또는 장래에 계획적 중고층주택지로 정비할 계획이 있는 지역을 대상으로 하고 있다. 특히 공동주택배치계획을 수립 시에는 취락지구 주변이 주로 농지나 산지 상태로 고밀도이용이 적합치않고 기반시설이나 주민편익시설 또한 열악한 상태임을 감안 원칙적으로 용적률150%이하, 층고 15층이하로 계획하도록 되어있다. 다만 주변경관이나 지역여건상 필요하다고 판단되는 경우로서 도시계획구역경계로부터 2km이내로서 당해 토지가 고밀도로 이용될 것이 예상되는 지역과 2,500세대이상의 취락지구개발지로서 새로운 기반시설의 설치가 용이한 지역, 도로, 상하수도, 학교 등 기반시설이 갖추어져 있는 지역, 주변지역이 이미 시가지로 개발되어 신규취락지구가 고밀도로 개발되더라도 주위경관에 저해되지 않는 지역중에 하나만 해당되게 되면 용적률 250%이하, 층고 20층이하로 계획할 수 있도록 하고 있다. 이와 동시에 다음과 같은 지역중 하나에 해당하는 경우 건축물의 용적률 및 층고등 규모를 제한함으로써 아파트 건설에 대한 예외규정을 두고 있다. 주변경관과의 조화 및 주거환경을 위하여 과밀화와 고층화 방지를 위하여, 계획지표상의 수용규모와 기반시설 용량을 감안하여 고층의 공동주택이 입지함으로써 주변경관을 저해하는 경우, 개발대상지역주변이 주로 산림이나 농지가 분포되어 있는 경우, 문화재 및 문화재적 가치가 있다고 인정되는 시설물 또는 기타 주요시설 및 경관보호를 위하여 필요한 지역, 이미 설치되었거나 계획된 도로, 상하수도, 학교 등 도시기반시설의 적정이용량 유지를 위하여 단위지역내 전체건축물의 용적, 인구밀도 등을 일정수준으로 제한할 필요가 있는 지역, 기타 주변경관 및 미관조성을 위하여 건축물의 높이등 규모를 제한할 필요가 있는 지역 등이다.

이와같은 개발규정은 다분히 정량적인 평가를 할 수 있는 기준이 모호하고 해석의 차이에 따라 다르게 적용할 수 있는 여지를 두고 있다. 또한 준도시지역이 도시팽창에 대비한 유보지로서의 기능을 해야하는 것은 당연하지만 이를 주위경관을 고려하지 않음으로써 고층아파트 개발의 여지를 많은 부분 수용하고 있는 것으로 보여지고 있다. 아파트건설을 허용하는 규정은 기존의 준도시지역이 가지고 있는 자연환경과의 조화 및 아파트가 가지는 고밀도의 도시기반시설의 필요 등에 대한 고려없이 기존의 농경지나 산림과 인접한 지역에 공동주택중 아파트의 건설을 허용하는 부분으로 개발로 인하여 초래될 결과를 간과하는 것으로 여겨진다. 즉, 공동주택용지에 대한 건축물의 규제를 두고 있기는 하지만 아파트에 대한 층고제한으로 이러한 규모제한의 내용도 단서조항을 통하여 개발의 여지를 만들어 주고 있는 것은 불합리하다.

또한 아파트지구지정에 의해 건설되어야 함에도 단순히 준도시 지역 취락지구로 용도변경하여 무분별하게 아파트 건설을 허용하는 것은 국토이용관리법에서 규정하고 있는 “국토는 모든 국민의 복리증진을 위한 유한한 자원이며, 공통기반임에 비추어 그 이용에 있어서는

공공복리를 우선시키고 자연환경을 보전함과 아울러 지역적 제조건을 충분히 고려하여 토지가 합리적으로 이용되고 적정하게 거래되도록함으로써 양호한 생활환경의 확보와 국토의 균형있는 발전을 도모”하고자 하는 기본이념과 대치되는 결과를 초래할 뿐만 아니라 실제로 거주하는 주민들의 주거환경에 대한 세심한 배려를 못하는 다분히 형식적인 개발에 불과하다.

이와같은 상황에서 현 준도시지역에서 행해지고 있는 개발은 대개의 경우 장기적인 도시기본계획 및 도시기반시설의 연계가 없는 개발을 하고 있으며 특히, 취락지구개발은 주민들의 쾌적한 생활환경과 주변의 자연경관을 고려하여야함에도 자치단체 및 건설업체에서는 경제성만 고려하여 18~20층규모의 고층아파트를 중심으로 건설하고 있을 뿐만 아니라 도로변과 일정거리이상을 이격하여야 함에도 도시주변의 농경지침식 및 도시미관저해 및 베드타운 현상이 되고 있으며 아울러 주변의 자연환경파괴현상이 가속화되고 있는 실정이다.

이러한 개발양상을 통제유도하기 위하여 환경청의 경우 고층아파트에서는 도로와 적정이격거리, 주변경관저해여부 등에 관하여 검토하고 있으며, 공동주택개발에 관한 사항을 살펴보면 원칙적으로는 취락지구개발이 주거계획, 상업지, 공원 등에 관한 종합계획이 수립된 경우에만 협의 하여야 할것이나 주택보급정책, 토지의 이용성제고 등에 따른 현실을 감안하여 소규모 아파트 단지의 경우에도 환경청과 협의과정을 거치도록 하고 있다. 층고는 밀도와 상관관계를 지니고 있다. 고밀도 이용을 위해서는 자연히 고층의 건축물이 계획되어야 하며 이는 토지의 효율적이용이라는 측면이 전제되어야 한다. 그러나 준도시, 준농림지역에서의 고층은 토지의 고밀도 이용측면보다는 아파트에 대한 선호에서 비롯되는 것으로 불합리한 점이다. 따라서 계획의 조정을 위해서는 불가피한 경우가 아닌 이상 가능한 고층개발을 제한함으로써 경관과 아파트에서 발생하는 사회적 병리현상을 축소함으로써 쾌적한 주거환경을 조성할 수 있다. 이는 현재의 층고제한이 권고수준에 머무는 것으로는 규제의 의미가 약하며 좀 더 적극적인 환경대응적 규제가 필요하다.

4) 준도시 및 준농림지역 개발 문제점

준도시지역에서 발생하고 있는 개발에 따른 문제점은 산발적인 고층아파트의 입지로 인한 자연경관의 파괴와 도시기반시설의 미비를 들 수 있으며 이는 준도시지역에 대한 장기 발전계획의 부재로 토지이용의 체계화를 이루지 못한데서 비롯된다.

도시계획구역인 경우 상업지역이 지가가 높기 때문에 자연히 층고 및 밀도가 높아질 수 밖에 없으며 주거지역 및 녹지로 갈수록 완만한 곡선을 그리게 된다. 즉, 고밀도가 요구되는 지역인 1종주거지역 등의 경우 높은 층수의 아파트를 건축할 수 있도록 하고 있다. 이는 도시지역의 불균형 난개발을 방지하기 위한 것으로 도시기반시설 및 각종수요에 대응하기 위하여 이루어지는 조치이다. 이와같이 도시지역에서도 밀도와 지가 및 각종

취락지구	개발에 따른 문제점
상수인구 250인 이상 또는 가구 수 50호이상의 주민의 집단적 생활근거지로 이용되고 있거나 이용될 지역과 댐건설, 공유수면매립 등 공공사업의 시행으로 인하여 이주단지를 조성할 필요가 있는 지역	<ul style="list-style-type: none"> • 고층아파트 위주의 개발로 인한 자연경관과의 부조화 초래 • 기반시설의 미비, 과도한 기반시설 투자비용 • 준도시지역의 고층아파트개발을 통제유도하기 위한 장치의 미흡 • 유관기관들의 협력미비(지자체, 중앙정부) • 통합적이고 체계적인 토지이용의 취약성과 더불어 토지이용의 난개발상의 표출 • 지가상승의 편승과 토지투기의 조장 • 저층주거군에 대한 유도의 미흡 • 지역성의 상실 • 현상적인 문제에 대한 근본적인 해결책을 제시하지 못함 <p>—문제지적수준에 머무르고 있으며 현재의 준도시지역에서 발생하고 있는 문제에 대한 다각적인 접근 방법이 부재(예, 설계경기의 활성화, 저층의 우수사례를 통한 주거에 대한 인식 교정, 지방자치단체 및 건설업체의 지역 발전에 대한 장기발전부채내지는 형식적 지침)</p>

변수와의 상관관계에 의해 개발되는 고층아파트가 준도시지역이나 준농림지역에서 마구잡이로 개발됨으로서 주변지역의 지가상승을 초래하고 고밀도에 따른 집적된 기반시설을 요구하게 됨으로서 각종시설의 비효율적 이용 등의 문제점을 내포하고 있는 것이다.

준도시지역에서의 건축가능기준으로 개발이 진행되고 있는 경기도 인천시 등의 경우 준농림지역의 취락지구 용도변경시 장기적인 도시기본계획과의 연계성과 환경관련 계획의 부합성에 대한 검토없이 분별 없는 무계획적인 개발을 진행함으로써 주민의 쾌적한 생활을 고려한 계획보다는 대부분의 경우 20층이하의 고층아파트만 건설함에 따라 도시주변지역의 미관저해 및 베드타운 현상이 되고 있으며 아울러 주변경관 환경파괴현상이 가속화되고 있다. 지방자치체 실시 이후 더욱 심화되고 있는 이와같은 실정은 지자체들이 농림지나 준농림지에 공장을 지을 수 있는 도시지역이나 준도시지역으로 대거 변경함으로써 나타나고 있으며 건설교통부가 집계한 1995년 국토이용계획변경현황에 따르면 공장시설 등을 지을 수 없는 농림지역이나 자연환경보전지역, 또 3만²m²이하의 소규모 공장을 지을 수 있는 준농림지역을 준도시지역으로 국토이용계획을 변경한 건수는 2백56건으로 1994년의 1백89건에 비해 35.4%가 늘어났으며 취락지구·운동휴양지구·집단묘지지구·시설용지지구로 구분돼있는 준도시지역으로 국토이용계획이 변경되면 필요한 지구지정을 받아 해당지역안에 대형공장은 물론 각종 시설물들을 유치할 수 있는 지역특성을 이용하고자 하기 때문이다. 이와같은 시설을 수용하기 위해 용도변경된 지역규모는 1995년 준도시지역이나 도시지역으로 국토이용계획이 변경된 땅은 모두 1백 34.9km(4천91만평)으로 서울 여의도 면적의 45배가 넘는 규모가 된다. 이러한 대규모지역이 현재와 같은 양상으로 개발이 진행된다면 국토의 이용상의 비효율화는 더욱 가속화 될 것이다.

이러한 현상에 대하여 일부 지방자치단체에서는 지구책의 일환으로 아파트의 신축을 제한하는 경우도 있다. 경상도 경산지역과 같은 경우는 1996년 4월 26일 지방건축심의위원회를 열어 향후 3년간 아파트 신축을 제한한 사례(경산향토신문, 1996. 5.18자 사설)가 있으며 이는 경산지역이 가지고 있는 자연경관의 보호측면에서 날로 대형화되어 가고 있는 아파트 개발의 무모함을 방지하기 위한 지자체 나름의 지구책으로 볼 수 있는 것이다.

이와같이 취락지구는 주민의 집단적 생활근거지로 이용될 지역으로서 주택의 건설과 주민의 복지시설 설치를 위하여 계획적인 개발이 필요한 지구로서 그 계획은 건설교통부의 개발지침에도 원칙상 15층범위내에서 주거지역, 녹지지역, 공원 등 도시기본시설이 고려되고 주변경관과 조화를 이루도록 하고 있음에도 자치단체 및 건설업체들은 환경이 배려된 종합적인 개발계획은 도외시하고 사업성만 고려하여 고층아파트 중심으로만 개발하고 있다. 이는 공동주택인 아파트가 건설된 도시주변의 환경을 크게 훼손하게되고 특히 자연환경이 수려한 지역의 주위경관이 저해되고 있는 실정에 있다.

공동주택의 경우는 집단적으로 형성됨으로써 내외부공간을 형성하고 이에따라 다양한 계획기법들이 시도될 수 있다. 그러나 소규모의 아파트동들이 산발적으로 입지하는 것은 도시기본시설의 효율성을 저하시킬 뿐 아니라 주거지역으로서의 성격을 지니지 못하고 있다. 즉, 주거생활을 위해 필요한 여가시설이나 다양한 문화적 공간들의 조성 및 기타 자녀들을 위한 교육시설들에 대한 충분한 검토가 이루어지지 못하는 상황에서 무분별하게 주택만을 고집하는 결과에 의해 발생하는 개발양상으로 볼 수 있는 것이다.

3. 준도시지역 취락지구의 환경을 고려한 개발방향

1) 준도시지역 및 준농림지역중 취락지구의 세분화

도시 및 도시이외의 지역이라는 이분법적 논리에서 탈피하여 도시지역과 연속적 개발 개념하에 경제적 기준 및 환경적 기준을 고려하여 토지의 특성에 따른 이용이 이루어지는 것이 바람직하다. 국토의 1/4이 되는 지역에서 다양한 토지이용이 이루어지고 있는 점을 감안하여 취락지구의 입지특성, 현재의 토지이용현황 등을 파악하여 각 취락지구별로 자연환경의 특성에 따른 토지용도를 세분하여 각지역에 필요한 시설의 구체적 시설계획이 이루어져야 한다. 이는 준도시지역이나 준농림지역이 차지하는 비중이 크기 때문에 이러한 지역을 모두 통합적 계획하에서 추진한다는 것은 자연녹지 및 생산녹지를 그 대상구역안에 포함함으로써 해당지역의 지역성을 무시하는 결과를 초래하거나 농지보호라는 측면에서 많은 부작용이 초래될 수 있는 부작용을 방지하기 위한 것이다. 따라서 도시지역과 같이 통합적관리가 어려운 만큼 세부지역단위의 개발계획을 마련함으로써 점적 개발방식의 효율화를 증대시키는 방향으로 개발이 이루어질 수 있도록 해야 한다.

2) 선계획 개발(先計劃開發)

단일건축물이 아니라 지역단위 규제로 전환하여 향후 도시팽창에 대응하는 것이 필요하다. 이는 현 도시계획 경계구역에서 2km이내의 지역에 대하여 허용하고 있는 15층에서 20층규모의 아파트 허용규정과 같은 맥락에서 향후 고밀개발 예상지역에 대하여 새로이 농촌계획법 등을 통하여 이러한 지역이 안고 있는 특성을 올바르게 살릴 수 있도록 해야 한다. 즉, 이는 제한정비권역에 대하여 개발대상지역을 계획된 지역으로 국한함으로써 개발의 실효성을 극대화시키고 개발에 따른 부작용을 최소화하기 위한 것으로 개발전 개발에 대한 체계적 계획을 토대로하여 개발을 추진할 수 있도록 하는데 있다.

3) 주거유형의 제한

고층아파트는 협소한 대지를 효율적으로 이용하기 위한 주거유형으로써 준도시 지역의 토지의 가용정도를 감안할 경우 이는 불합리한 주거유형이다. 따라서 이와 같은 아파트가 만연하는 원인은 경제성 및 소비자의 아파트 선호, 지방자치단체의 관리의 편리성, 농림지역의 택지전용의 어려움 등으로 압축하여 볼 수 있으며 이의 시정을 위해서는 저층주거군에 대한 주거인식을 향상유도하는 것이 필요하며 고층아파트 건설에 대한 규제강화와 더불어 대상지역별 세부계획을 수립하도록 해야 한다.

4) 농지 및 삼림지역의 경관 심의제도 강화

도시지역의 인구집중으로 인한 주택부족은 집에 대한 소유욕구를 지나치게 자극했으며, 이로인하여 주거지에서 무형적 가치를 지니고 있는 많은 요소들이 잠식되어 가고 있다. 이러한 현상이 도시화가 진행중이거나 진행될 준도시지역이나 준농림지역에 까지 확산되는 것은 주거지의 황폐화를 가속화시킬 뿐만 아니라 개발에 통일성을 유지할 수 없는 모순에 빠지게 한다. 즉, 고밀로 인하여 어쩔수 없이 감수해야 하는 요소중 하나인 조망을 확보하거나 경관에 대한 욕구 등이 아직 도시화가 진행되지 않은 지역에서 까지 발생한다는 것은 개발에 직간접적으로 영향을 미치고 있는 규제나 계획수립의 과정에서의 문제점으로 인한 것으로 볼 수 있다. 따라서 준도시지역개발에서 사회적 이슈로 등장하고 있는 개발양상을 제어 유도하기 위해서는 도시계획용도에서 지정하고 있는 바와 같은 세분화된 용도지정을 토대로하여 지역별 경관계획을 통제할 수 있는 경관심의회가 올바르게 효력을 발휘할 수 있도록 해야 한다.

5) 환경영향평가의 정량화를 통한 명확한 규제책의 마련

심미적 요소, 생태계 요소, 위생 및 안전요소, 시간적 요소 등을 동시에 고려하는 평가를 하기 위해 비계량적 요소의 개량화가 불가피하다면 개량화하는 방법에 있어서의 기준설정이 필요하다. 즉, 이를 수치에 의해 단순화하는데 그치지 않고, 서로다른 단위로 개량되는 단위

를 하나로 통일시킴으로써 이들 영향평가에 대한 총량적 비교가 가능하다. 이와함께 영향을 받는 대상에 대한 구체적인 평가시기 등의 기준이 필요하며 취약지구개발에서 간과되기 쉬운 기반시설의 확보나 절토 및 성토의 정도, 오페수로 인한 영향 및 문제점을 미리 예측함으로써 주거환경을 질을 확보할 수 있다.

환경영향평가를 위한 기준을 마련하기위해서 필요한 것이 규제의 정도나 범위를 어느정도까지 설정하는가와 어떻게 해야하는가의 문제로 볼 수 있으며, 이를 위해서는 환경영향평가의 통일화된 계량화를 통하여 규제기준을 마련하는 것이 타당하다. 이는 규제의 실효성과도 관련되는 내용으로서 현재의 형식적 환경평가에서 탈피하여 계획에 반영될 수 있는 평가체제로 전환하는 것보다 같은 맥락에서 이해될 수 있다.

6) 주거지개발에 대한 개발수준의 설정이 필요

준도시지역의 취약지구는 기반시설이 전무한 상황에서 개발이 이루어진다고 보는 것이 타당하다. 그렇기 때문에 이를 개발하기 위해서는 시행하는 지자체나 건설업체로 하여금 기반시설을 우선적으로 건설하도록 하는 제도적인 장치를 마련하여 도시기반시설 및 각종 편의시설개발의 우선적 고려후 주거지를 개발하도록 하여 주민입주시 완벽한 주거환경의 제공이 이루어질 수 있도록 할 필요가 있다. 즉, 이를 시행할 수 있는 대안책으로 개발공기의 적정화를 통하여 도시기반시설의 정비가 완료되는 시기와 주거지의 개발이 완료되는 시기가 유사할 수 있도록 조정하는 것이 필요하다. 기반시설이 갖춰져있지않은 상태에서 주민들이 입주함으로써 발생하는 주민편의의 문제뿐만아니라 기존 기반시설의 과부하를 방지한다는 측면에서 신중히 고려되어야 할 부분이다.

7) 환경의 연속성(continuity) 유지

개발행위는 적어도 기존의 질서를 파괴하거나 훼손을 감수하면서 진행해서는 안된다. 기존질서를 유지하면서 서서히 융화되는 형식의 개발을 진행함으로써 개발의미를 획득할 수 있다.

준도시지역중 취약지구는 개발을 진행하는 과정에서 기존의 주민을 무시하거나 혁신적으로 갱신하는 것은 그들 생활의 변화를 요구하는 것이다. 따라서 이들 지역 개발에서 염두에 두어야 할 것은 기존의 것과 새로운 것과의 연속성을 어떻게 유지해야 하는가의 문제이다.

개발의 다양성을 확보해야하며 현재의 개발동기하에서는 많은 어려움을 갖는 부분으로써, 공간적으로 융화시킬 수 있는 다양한 개발전략을 강구 유도해야할 것이다. 농경지나 산림 등이 바로 입지하는 점을 감안하여 아파트라는 고정된 시설에 의해 이루어질 수 있는 방법이 아닌 다양한 주거유형의 시도를 전제로하여 공간적, 시간적, 생태적 연속성을 확보할 수 있도록 해야 한다.

① 생태적 연속성의 유지-유기체적 환경구축

도시지역의 시가지에서 나타나는 가장 큰 문제중의 하나는 도시내에 자연적 요소가 부족한 것이며, 자연요

소들이 생태적 체계속에 존재하지 못하고 상호격리되어 있는 것이다. 준도시지역이나 준농림지역과 같은 경우는 그 입지가 이미 자연이 풍부한 곳에 이루어지기 때문에 전원적인 환경하에 주거환경을 구축할 수 있는 장점을 지니고 있다.

따라서 기존에 자연스럽게 풍부하게 제공되어 있는 자연을 가능한 손상시키지 않고 계속해서 자연생명력을 유지할 수 있게 하는 것이 필요하며 그 속에서 삶의 공간을 형성하여 생활할 주민들에게 자연과 상호교감할 수 있는 기회를 확보시킬 수 있도록 해야 한다. 동물, 식물, 토양, 물 등의 자연생태계가 한번 훼손되면 회복하기가 힘든 점을 감안하여 개발지역에서 우선적으로 택지개발에만 주력하는 것보다는 택지개발과 자연생태계의 동시고려하는 것이 생태계의 연속성을 유지시킬 수 있는 것이다.

② 사회적 연속성의 유지 - 연대감의 확보(invasion & succession)

대부분의 준도시지역이나 준농림지역은 기존의 주민들이 거주하고 있는 지역이 많다. 이러한 기존의 주민들의 특성은 새로이 들어서는 건물의 주민들과 양립할 수 없는 특성을 가지고 있다. 그러나 대상주민과의 세심한 계획적 고려를 한다면 기존의 주민들은 사회적 연속성을 유지할 수 있을 뿐 아니라 개발지역의 균형적인 사회구성에 기여할 수 있다.

③ 문화적 연속성 유지 - 지역 Identity의 확보

준농림지역의 준도시지역으로 용도변경하여 취락지구로 개발하게 되는 현재의 개발은 다분히 clean-up식의 개발이 대부분을 이루고 있다. 농지나 택지로 사용하던 장소를 새로운 주거형식이나 편익시설들로 계획하여 개발함으로써 기존의 문화적 사회적 특성은 단절될 수밖에 없으며, 농촌 속의 작은 도시의 이미지를 형성하는 불협화음이 생기게 된다. 이는 기존의 농업을 주업으로 해왔던 기존주민들의 생활근거지의 해체를 가져오게 됨으로써 개발대상지역이 유지해왔던 역사적 문화적 특성은 소멸되는 결과를 초래한다. 따라서 이러한 문화적 특성을 토지이용계획이나 환경평가 등에서 세심한 고려대상으로 삼지않을 경우 자연히 이질적인 형태로 자리할 수 밖에 없을 것이며 무의미하고 특징없는 생활공간을 형성하게 되는 것이다.

4. 결론

준도시지역 및 준농림지역의 무분별한 계획은 국토이용 및 관리에 허점을 보여주는 예이다. 환경보다는 개발에 치중함으로써 기존 자연스럽게 유지되어 오던 자연환경이 순식간에 흉물로 변화는 상황으로 까지 치달고 있는 것이다. 이러한 작금의 도시이외의 개발지역에서 나타나고 있는 상황은 개발에 체계성을 갖지 못하는 데서 비롯되는 현상으로, 이러한 문제의 근원은 다분히 제도의 형식적 운용에서 비롯된다고 할 수 있다. 즉, 국토의 균형적 개발이 아닌 국지적인 개발에 의존함으로써 개발의 양상이 제각기 다른 모습을 보이고 있는 것이다. 이는 지방자치단체와 중앙정부의 역할분담의 미비, 통일된 세부계획의 부재, 환경관리기관과의 유기적인 협조체계미비 등으로 그 원인을 짚어 볼 수 있으며 이러한 상황을 타개하기 위해서는 제도를 실행할 수 있도록 체계가 정비되어야 한다.

현재의 준농림지역을 용도변경하여 준도시 취락지구로 개발하는 것은 도시팽창으로 인한 개발가능지의 부족으로 어쩔수 없는 상황이라고 규정할 수 있다. 즉, 준농림지역과 준도시지역의 개발은 필연적인 것이기 때문에 도시지역과 준농림지역, 준도시지역에 차등개발은 적절하지 않으며 이들 개발지역의 방향을 효과적으로 유도하기 위해서는 통합된 개발체계를 가져야 하며 이는 도시계획 등으로 가능할 것으로 보인다.

도시지역과 비교하여 준농림, 준도시지역의 가장 큰 장점은 자연과 직접적으로 접할 수 있는 기회를 확보하고 자연과 교감할 수 있는 입지환경을 갖추고 있다는 것이다. 따라서 이들의 입지적 특성을 최대한 활용하기 위해서는 기존의 환경파괴적 개발에서 환경공생적 개발로 전환해야 하며, 이를 위해서는 환경성평가의 구체화, 정량화, 종합평가등이 제도적으로 강화되어야 한다.

또한 도시기반시설이 갖추어져 있지 못한 개발지역임을 감안하여 토지이용계획 등의 수립을 통한 도시기반시설의 우선확충 및 토지용도의 명확한 구분 등을 위한 취락지구의 세분화를 통하여 균형적인 주거지의 확보를 고려할 수 있도록 한다.

기존에 유지되어오고 있는 자원의 최대한 활용을 위하여 환경평가항목에 명확한 원칙 및 그 세부시행원칙을 수립하여 개발후의 경관악화, 오폐수의 처리문제, 일조, 소음 등의 문제에 소극적인 대응책에서 탈피하여 개발전에 적극적으로 대처할 수 있도록 한다.