

난개발 발생원인 분석과 개선방안

A Reason of Reckless Development and Method of Improvement

임 명 구

Lim, Myung-Gu

Abstract

Virtues and advantages of urban areas would be tarnished if benefits and convenience of the cities were overwhelmed by the logics of selfish development and reckless expansion. Reckless development, which is not limited to a certain point of time and space, has become a social and environmental problem for a long period of time, taking advantage of legal and administrative loopholes. In the metropolitan area surrounding the capital, especially Yongin, where semi-agricultural zones have been developed recklessly, serious problems have already emerged including the lack of infrastructure, environmental contamination, destruction of scenic landscapes, encroachment of good farmland and forest and invitation of natural disasters.

This study assumed all these problems as the consequence of the inadequacy of the legislative system and analyzed the causes. The study also suggests some countermeasures. Most of all, a "planning-first, development-later" practice should be brought into place so that various experts could participate for a detailed planning. Public development should also be expanded so that beneficial public facilities could be set up in the first place. A system for reasonable development charges should also be come up with. In this process, the role of the administrators becomes yet more important for a long-term, systematic planning of future cities, accompanied by public housing developments.

키워드: 도시, 난개발, 국토계획, 도시계획

keyword: city, reckless development, land planning, city planning

1. 서론

1.1 연구의 배경 및 목적

인간이 사회적·경제적인 활동을 영위하는데 있어서 개발은 필수적인 것이며 사회활동에서 개발은 토지라는 실체적이고 물리적인 공간을 통해서 이루어진다.

사회경제가 발전될수록 도시화는 더욱 진행이 되고 인구유입과 도시의 팽창은 당연하게 진행이 되는데 이때 도시의 이기적 성장과 팽창이 무분별하게 진행이 된다면 오히려 도시의 장점이 퇴색하게 된다. 이러한 난개발은 어느 한 지역과 어느 한 시점에서 이루어지고 있는 것이 아니라 오랜 시간에 걸쳐 법적인, 행정적인 공백을 틈타 생기는 사회적, 환경적 문제가 되고 있는 것이다.

따라서 난개발이 진행된 시점에서 난개발의 발생원인과 문제점을 되짚어보고 그 개선방안을 모색하여 향후 이러한 난개발이 재발되지 않도록 하는 학습의 과정으로 삼고자한다.

1.2 연구의 방법

대표적으로 난개발이 이루어진 수도권 및 용인지역을

대상으로 하며, 본격적인 난개발이 이루어지기 시작했던 1990년대 후반을 시점으로 하여 난개발의 발생원인과 그 양상 그리고 그 대책을 중앙정부와 지방자치단체의 각종 보고서를 토대로 난개발의 문제점과 발생원인을 분석하고 난개발 방지를 위한 개선방안을 제시하였다.

2. 난개발의 개념 및 배경

2.1. 난개발의 개념

난개발은 토지라는 실체적인 공간단위를 개발하는 과정에서 나타나는 비합리적·무계획적·환경파괴적인 현상을 말한다.¹⁾ 그리고 도시난개발이란, 무계획적인 도시의 확산으로 인해 도시외곽의 녹지공간과 농업용 토지가 잠식될 뿐만 아니라 공공서비스 부담가중, 토지이용의 효율성 저하 등이 초래되어 도시전체의 효율성이 저하되는 개발형태를 말한다. 환경적 관점에서 보면 난개발은 계획 없는 개발만을 일컫는 것이 아니라 계획이 있더라도

* 인천전문대 강사, 아이빠라 생활디자인연구소

1) 국회사무처 법제실, 수도권지역의 「난(亂)개발」 방지를 위한 입법적 검토, 2000. 9, p1

환경친화적인 개발을 하지 못한 것을 말한다.

난개발은 기본적으로 무질서 하고 계획적이지 않은 개발을 지칭하다. 그렇다면 무질서 하고 계획적이지 않은 개발은 무엇인가에 대한 관점이 여러 가지가 있다.

소규모의 주택이 무질서하게 건설되는 것을 난개발이라 하고 계획적인 택지개발과 같은 개발이 이루어지더라도 교통체증 등을 유발하는 경우를 난개발이라 하기도 한다. 도로·학교·문화시설 등 도시기반시설이 제대로 갖추어지지 아니한 경우를 난개발이라 하기도 하며, 도시기반시설이 갖추어져 있다 하더라도 경관의 측면에서 주변의 자연환경과 어울리지 않는 개발을 난개발이라 한다.

농촌지역내에 들어서는 음식·숙박시설(일명 러브호텔 등)과 아파트의 건설을 난개발이라고 하며, 상수원보호구역 등의 수변구역에 들어서는 주택의 건설도 난개발이라 한다. 소규모의 공장 등이 무질서하게 들어서는 것을 난개발이라 하기도 하고, 도로 등의 기반시설과 교통대책 없이 대규모의 공장등이 입지하는 경우를 난개발이라고도 한다. 그리고 도로·항만 등의 공공시설 등이 환경을 파괴하고 비환경친화적이면서 무계획적으로 입지하는 것을 난개발이라고도 한다.

이와 같이 난개발의 개념이 다양하다는 것은 그 해결책이 각기 달리 나올 수 있다는 점과 해결책은 개별적이고 구체적이면서 종합적으로 검토되어야 한다는 점을 함축하고 있으며, 난개발의 문제는 난개발의 개념과 해결책이 상호 직접적인 관련성을 가질 때 실질적으로 해결되어질 수 있다는 점을 시사한다고 할 수 있겠다.

2.2. 난개발의 배경

난개발은 도시의 장기적인 발전방향을 제시하는 도시계획이나 기타 개발계획 등에 근거하지 않고 개별적으로 이루어지는 소규모 개발을 의미한다. 서울의 주택공급이 한계에 이르러 주택공급 부족의 예상되자, 정부는 이의 해결을 위해 주택건설촉진법, 택지개발촉진법과 같은 특별법을 제정하고, 1994년도 이후 준농림지역의 집중적인 공동주택건설을 허용한 것이 수도권 난개발의 발단이 되었다. 그러나 무분별한 개발로 도로, 상·하수도, 학교 등 기반시설과 공공시설 부족이 심화되고, 정부는 이를 해결할 적절한 대책을 내놓지 못하고 있는 실정이다. 특히 용인지역은 민간과 공공을 불문하고 좋은 입지적 여건을 이용하여 개발을 선점하려는 각축장이 되고 있어 난개발의 대표적인 피해지역이 되고 있는 실정이다.

3. 난개발의 유형과 문제점

3.1. 난개발의 지역적 범위

난개발이 발생하고 있는 지역의 범위²⁾에 대해서도 다

2) 난개발의 지역적인 범위는 시간적인 변을 고려하여 살펴볼 수 있다. 현재는 난개발의 직접적인 현상이 나타나고 있지는 않지만 주택사업의 승인현황, 공장입지의 허가현황 등을 고려하여 난개발이 예상되는 지역을 난개발의 지역적인 범위에 포함시킬 수 있을 것이다. 따라서 난개발에 대한 처방도 ①이미

양한 관점이 존재한다. 난개발을 수도권지역에 초점을 맞추는 관점과 국토 전체에 초점을 맞추는 관점이 있으며, 도시지역에 중점을 두는 경우와 도시주변부 또는 농촌에 중점을 두는 경우가 있다. 또한 상수원보호구역 등의 수변구역이나 개발제한 구역 등에 초점을 맞추거나 도로주변 또는 관광휴양지주변에 초점을 맞추는 경우가 있다.³⁾ 수도권지역중에서도 경기도의 용인·고양·김포·남양주·광주군에 주로 초점을 맞추는 경우⁴⁾가 있다.

건설교통부가 국토연구원에 의뢰하여 사례조사한 결과⁵⁾에 의하면 '준농림지역의 난개발문제'는 전국적인 현상은 아니고 지역적인 개발수요 및 가용토지 유무에 따라 크게 다르다고 하였다.

3.2. 난개발의 유형

기존 연구에 따른 난개발의 유형구분은 외부효과의 발생에 따른 구분과 도시구조간에 영향을 미치는 관계에 따른 구분이 있다. 외부효과의 발생에 따른 유형⁶⁾으로 크게 네 가지로 분류하고 있다.

첫째, 기반시설이 갖추어진 시가지에 인접한 농지 및 산지에 기존시설을 무임승차하여 개발되는 형태이다. 이 경우 기성시가지의 기반시설 용량을 초과함으로써 부의 외부효과를 유발시킨다.

둘째, 양호한 자연환경 및 교통 접근성을 활용하여 농지 및 산지에 점적으로 숙박업소, 무허가 공장, 아파트 등이 난립되는 형태이다. 이 경우 환경 및 경관훼손이 사회적 쟁점이 되고 있다.

셋째, 기성시가지내에서 저밀도의 노후주택을 고밀·고층아파트로 재건축 하는 등 토지이용밀도가 기반시설의 용량을 초과하여 부정적인 외부효과를 유발하는 개발유형이다.

넷째, 바람직하지 않은 용도의 시설이 입지함으로써 기반시설에 과도한 부하를 가중시키거나 부정적 환경영향을 미치는 개발이다.

도시구조간에 영향을 미치는 관계에 따른 구분은 세가지로 구분하고 있다.

첫째, 도시 건조환경과 도시 주변환경과의 부조화는 도시개발에 따른 자연경관 및 자연생태계를 파괴한다.

둘째, 도시 하부구조와 도시 상부구조의 불균형은 도로, 상하수도 등의 시설이 도시상부구조, 즉 주거, 상업

난개발된 지역, ②사업승인 등이 났으나 건설이 이루어지지 않은 지역, ③개발압력이 높아 난개발이 예상되는 지역에 따라 다르게 나타날 수 있다. 이 글에서 제시하는 법률적인 처방책은 결국은 ②와 ③에 초점을 맞출 수 밖에 없는 한계를 지니고 있고, ①에 대한 처방책은 예산정책을 주로 하면서 법률정책을 가미하는 형태로 나아가야 할 것으로 생각된다.

3) 이에 대한 분류에 있어서는 유종현, 「도시주변부 준농림지역의 토지 이용에 관한 연구」, 단국대학교 박사학위 논문, 1999. 7. p.140

4) 건설교통부, 「수도권 난개발 방지를 위한 대책」, 보도자료, 2000. 4. 8

5) 건설교통부, 「준농림지 토지이용실태조사 및 계획적 관리방안 연구」, 1999. 4. p.27

6) 이창수, "난개발 원인과 대책", 용인시청 자문회의 자료, 2000. p1

그리고 공업 등의 사용시설 규모에 부적절한 정도로 부족한 상황이다.

셋째, 도시 상부구조 중에서 상호 보완적인 시설 총량간의 불균형은 주거 단지의 규모에 비해서 교육시설이 부족하거나, 혹은 배후 주거지의 규모에 비해서 상업시설의 규모가 지나치게 큰 경우이다.

3.3. 난개발에 따른 부정적 현상⁷⁾

3.3.1. 도시기반시설의 부족

소규모 주택단지 및 소규모의 국지적인 택지가 기존 도시지역 인근 뿐 아니라, 시가지와 멀리 떨어진 곳에 밀집 또는 산발적으로 개발됨으로써 진입도로·상하수도 등의 기반시설 확보문제를 야기시키고 있다.

개발사업자는 소규모 단지별로 필요한 시설만 설치하면 되기 때문에 밀집된 주택단지에 필요한 도로·생활편익시설·학교시설 등의 설치를 소홀히 하기 쉽다. 특히 민간주택건설사업의 경우 대부분 소규모 개발이기 때문에, 채산성이 없어 기반시설의 설치 및 공공용지 확보에는 근본적으로 한계가 있을 수밖에 없다.

도시기반시설의 부족문제는 소규모 주택단지의 개발로 인하여 발생하기도 하지만 대규모의 주택단지를 계획적으로 건설하는 택지개발로 인해 나타나기도 한다는 데에 그 문제의 심각성이 있다.

도시기반시설의 미비는 당해 지역 거주자의 생활불편으로 이어지고 기존의 지역주민의 새로 유입되는 주민과의 마찰을 일으키는 등 사회문제화 되고 있다. 난개발지역의 대명사로 일컬어지고 있는 용인 서북부의 면적은 124.6km²이고, 2006년 예상인구가 85만명으로 예측되고 있으나 그 지역에는 광역도로망이 만성교통체증을 겪고 있는 경부고속도로와 국가지방도 23호선에 불과하고 공원·문화회관·체육관 등의 주민편의 시설이 없으며, 학교 등의 교육시설이 부족하여 2부제 수업을 실시하고 있는 실정이다. 이 지역의 도시기반시설을 위하여 추가로 소요되는 비용이 2006년까지 1조1천억이 될 것이라는 연구결과도 발표되었다.

3.3.2. 환경오염의 발생

팔당상수원 등에 음식점이나 숙박시설이 무분별하게 들어서 수질오염 등을 심화시키고, 준농림지역에 개별공장이 무계획적으로 입지하면서 주변의 농토가 오염되고 있고 이로 인해 농산물의 수확도 큰 영향을 받고 있다. 이에 따라 인근 주민으로부터 집단민원이 일어나거나 주민의 반발이 심각하게 일어나기도 한다. 또한 택지개발에 따른 용수부족 문제도 심각하여 소규모 공동주택건설의 경우 주로 지하수를 사용하고 있는 경우가 많은데 이는 지하수의 오염으로 이어질 수 있다. 팔당특별대책지역 7개 시·군의 하루 하수발생량 34만4000t 중 13만8000t이 처리용량부족으로 그대로 상수원에 방류되고 있는데, 그

것은 그 주변의 아파트와 음식점·러브호텔 등이 원인이란데 지적이 있다.

용인시 모현면과 광주군 오포면에 집단이질 환자가 발생한 것은 마구잡이로 들어선 아파트 때문에 상수도가 부족해 이 지역주민들이 오염된 간이상수도(공동우물)를 사용했기 때문이라는 주장도 제기 되었다.

3.3.3. 자연경관의 훼손

주변환경과 어울리지 않는 독립적인 소규모 고층아파트의 건설은 농촌지역의 자연경관과 조화를 이루지 못할 뿐만 아니라, 토지이용의 효율성 측면에도 바람직하지 못하다는 지적을 받고 있다. 도시계획적인 측면에서 볼 때, 기성시가지의 토지이용이 고층·고밀화로 이루어지고 주변지역인 준농림지역의 토지이용은 저층·저밀화로 이루어지는 것이 바람직하기 때문이다. 준농림지역제도 도입 후 민간부문에서 건설된 주택의 경우 개발단지규모가 작을수록 용적률이 높게 나타나고 있다. 이러한 고규모·고층화 현상은 기반시설 부족, 교통문제 등 사회적 비용을 증대시킬 뿐만 아니라 농촌지역의 자연경관을 크게 훼손시키고 있다. 그 대표적인 예가 경기도 양평군 양수리 일대의 수변구역에 17층짜리 아파트가 들어서 있고, 새로이 22층 초고층 아파트가 들어서고 있어 자연경관을 훼손시키고 있다.

표 1. 개발규모별 대지규모 및 용적률

'95년 민간실적 기준, ()안은 단지수, (단위 : %, m²)

구분	3,000m ² 이하	3,000~10,000	10,000~30,000	30,000~50,000	50,000~100,000	100,000 이상	평균
평균 용적률	331.1 (30)	403.7 (76)	285.7 (389)	261.6 (81)	256.9 (22)	254.3 (2)	298.9 (600)
평균대지면적	1,869	7,109	18,546	35,714	66,876	110,239	20,718

자료 : 건설교통부, 준농림지토지이용실태조사및계획적 관리방안 연구, 1999.4.

3.3.4. 우량농지 및 산림의 잠식

준농림지역제도 도입 이후에 개발행위가 활발하게 이루어지면서 농지잠식이 크게 증가하고 있다. 이는 농지가 대부분 평지이므로 산지에 비해 개발비용이 적어 경제성이 높기 때문이다. 또한 그 동안 농업진흥지역이 아닌 농지는 규제가 상대적으로 약하여 개발이 쉽게 이루어졌기 때문이다. 전국의 농지면적이 1998년말 현재 1만9,191km²인 데 비해 매년 농지의 0.8%인 150km² 정도가 다른 용도로 전용되고 있다. 앞으로 10년간 이러한 추세로 나간다면 전국 농지의 약 10%가 다른 용도로 전용됨으로써 기초식량의 안정적인 수급에 문제점을 초래할 우려가 있으며 한정된 국토자원의 효율적인 이용이라는 측면에서도 바람직하지 않다. 2000년 상반기 경기도의 시·군에서 허가한 농지전용 면적은 1,359ha로 지난해 같은 기간 1,077ha 보다 26%(282ha)나 늘었고, 농지전용 용도로는 민간부문이 1,021ha로 전체의 75%를 차지했으며 나머지

7) 수도권지역의 「난(亂)개발」 방지를 위한 입법적 검토, 국회 사무처 법제실, 2000, p17

임명규

338ha는 국방시설과 도로·철도, 공공청사 등 공공부문이었다. 민간부문에서는 공장부지가 330ha로 가장 많았으며, 이어 아파트건설 등 주거용지 221ha, 농업용 시설부지 214ha 등이었다. 특히, 용인시(213ha)와 남양주시(158ha), 화성군(108.6ha), 하남시(108.5ha)등 4개 시·군의 농지전용 면적이 경기도 전체 허가면적의 43%를 차지한 것으로 나타났다. 경기도 용인시와 인접한 화성군 지역의 산림훼손 면적이 크게 늘어 1999년 한해 동안 훼손된 산림면적은 73만5000평으로 여의도(25만 5000평)의 3배에 가까운 산림이 사라진 것으로 조사되었다.

표 2. 연도별 농지전용실적 (단위 : km²)

1994년	1995년	1996년	1997년	1998년
119.8	162.8	166.1	153.9	151.4

3.3.5. 자연재해의 발생

2000년 7월의 호우로 경기도 용인시 일대가 최악의 침수피해를 본 것으로 지적되고 있는데, 그것은 무계획적인 아파트의 건설과 대규모의 택지개발로 인한 산지의 잠식, 토사의 유출과 배수로 등의 기반시설이 부족했기 때문에 발생한 것으로 지적되고 있어 난개발이 자연재해로 이어질 수 있다는 개연성을 확인시켜 주고 있다.

3.3.6. 토지가격의 상승 및 왜곡

준농림지역제도의 도입이 원활한 토지공급에는 상당히 기여하였으나, 규제완화의 결과로 수도권권을 중심으로 한 일부지역에는 토지가격의 상승을 초래하였다. 특히, 개발수요가 많은 용인·김포·파주시 등의 지역은 매년 토지가격이 상승하여 평당 50~200만원을 호가하는 지역까지 발생하였다. 그러나 입지적 특성이 유사한 지역임에도 농업진흥지역의 농지와 준농림지역의 농지에 대한 토지가격 차이가 2~5배씩 벌어져 문제점이 제기되고 있다. 일반적으로 농업생산성이 높은 농지는 가격이 높고, 생산성이 낮은 농지는 가격이 낮은 것이 바람직함에도 생산성이 낮은 준농림지역의 토지가격이 훨씬 높게 나타나고 있다. 이는 준농림지역의 개발가능성이 미리 토지가격에 선반영되고, 농업진흥지역의 행위제한은 엄격한 데 비해 준농림지역의 행위제한이 상대적으로 느슨한 데 원인이 있다. 용도지역·지구제하에서는 일부 토지가격의 상승이나 왜곡, 난개발문제는 불가피한 측면도 있지만 그 정도가 심한 경우에는 당초 토지이용계획이 달성하고자 하는 목적달성을 어렵게 한다.

4. 난개발의 원인 분석

(1) 국토이용 관리체계의 이원화

난개발의 문제가 기본적으로 도시지역에서 문제되는 것이 아니라 비도시지역인 준농림지역 등에서 문제되고

있는 것은 국토이용관리체계가 도시지역과 비도시지역으로 이원화되어있기 때문이다. 국토이용관리법은 전국 국토를 도시, 준도시, 농림, 준농림, 및 자연환경보전지역의 5개 용도지역으로 구분하여 관리하고 있다. 도시계획상의 용도지역제는 도시지역에만 지정 가능하고, 도시계획구역인 경우에는 도시계획법을, 국가산업단지 또는 지방산업단지인 경우에는 사업입지 및 개발에 관한 법률을, 택지개발예정지구인 경우에는 전원개발에 관한 특별법을 각각 적용하는 등 개별법에 따르도록 되어 계획적인 관리가 가능하고 행위제한이 엄격하다. 그러나 비도시지역인 준농림지역등의 토지이용은 용도지역만을 획정하는 국토이용계획에 의하도록 하고 있어 도시계획법 등에 의한 계획적인 관리가 용이하지 않고 행위제한이 도시지역보다 완화되어 있다. 이로 인해 난개발은 주로 비도시지역인 준농림지역과 준도시지역에서 발생되었다.

(2) 토지수급계획상의 문제

토지수급계획은 구체적인 토지이용과 개발계획을 반영한 시·군의 계획을 반영해야 하나 시·군의 토지계획계획능력이 미흡하여 정확한 공공수요의 예측이 어려웠다. 특히 공장부지조성 등 민간수요 예측이 어렵고, 신청시점이 임박하여 나타나므로 이미 수립된 토지수급의 수정이 불가피했다.

(3) 개발계획수립상의 문제

도시지역과 준도시지역의 개발계획의 부재와 광역 종합계획의 미수립에 따른 수도권 공간구조 개편방향 및 시·군 계획의 지침부재의 원인이 있었다.

(4) 수도권정비 계획법과 국토이용관리법의 상충

농촌의 취락지구개발계획으로 고밀도 도시개발사업을 관리하는데 한계점, 건교부의 취락지구개발계획 수립지침은 취락지구의 특성에 따른 용도의 단순화를 규정, 주거지와 상업지만 계획하여 녹지공간의 부족을 초래하였다.

또한 계획과정 중 지역주민, 전문가와의 심의과정이 없이 진행이 되었다.

(5) 준농림지역의 행위제한 문제

면적 3만m² 이하의 소규모 개발이 무계획적으로 이루어져 난개발 발생되었고 수도권의 자치단체가 조례로 위락·숙박시설의 건축허가 납발하여 난개발을 초래하고 수질오염과 경관훼손하게 되었다.

(6) 간선시설설치비용의 문제

준농림지역에서 기간도로망의 설치계획 없이 기존 도로망을 이용한 주택건설사업을 승인하여 교통문제 및 난개발 유발하였다. 현행 규정상 도로, 상·하수도는 지방자치단체가 설치해야 하나, 열악한 재정 형편상 이들 시설의 확충은 불가능하였음에도 불구하고 아파트사업자에 대한 기간시설 부담금 부과에 대한 법적근거 미비로 부

과대상 사업과 부과금액 산정에 어려움이 있었다.

(7) 인구집중유발시설 총량규제의 문제

공장설립 승인업체에 대한 중복규제에 따른 건축공정 차질과 민원불만 고조되었다. 그리고 산업단지에 대한 총량적용 및 부대시설 총량적용으로 산업활동 위축되고, 관련 법률간 건축면적 적용기준 상이로 업무혼선 초래 그리고 외국인 투자기업에 대한 건축총량 규제로 사업계획 집행 차질을 빚게되었다.

(8) 대규모개발사업 규제의 문제

수도권 정비위원회 심의를 요청시 인구·교통·환경영향평가서 등 구체적 자료를 철부, 혼선초래 및 심의 통과여부가 불투명한 상태에서 사업시행자가 많은 시간과 비용을 투자되는 단점이 있었다.

(9) 환경영향평가제도의 문제

운영상의 미숙으로 인한 평가서의 부실작성, 평가의 신뢰성 의문 등 각종 문제점 지적 및 불신하게 되었고, 개발사업 대상지 선정이후 사후 환경영향 대책 마련으로 환경과피의 주민반발과 토지구획정리 면적 30㎡ 이상은 환경성 평가대상이므로 이 규모 이하의 인·허가 허용 사례가 급증하게 되었다.

(10) 교통영향평가의 문제점

현행 교통영향 평가단위는 개발사업, 시설물 단위, 일정지역의 교통문제에 대한 광역차원의 효과적 교통대책 미흡하였고 소규모 공동주택단지의 개별입주로 교통수요 증가를 반영한 교통영향평가 곤란하였다.

(11) 택지개발 예정지구 지정의 문제점

도시계획구역 외 지역에서 택지개발 허용 및 택지개발지구 주변 지역에 아파트 난립으로 개발지구 기반시설 부족 및 도시발전을 저해하고, 택지개발예정지구를 준농림지역에 산발적으로 지정·개발함으로써 도시의 확산과 기반시설 설치비용 증가하게 되었다. 또한 택지개발지구와 주변지역과의 연계 가능 및 계획수립 미비로 폐쇄적 도시가 되었다.

(12) 개별법에 의한 용도 지역·지구 지정에 따른 문제

택지개발촉진법에 의한 택지개발예정지구, 산업입지 및 개발에 관한 법률에 의한 국가 및 지방산업단지 등은 도시지역에 지구지정을 하게 되면 그 지역은 사후적으로 도시지역으로 지정·고시된 것으로 본다. 이러한 용도지역·지구의 의제는 원칙적인 국토이용계획체계와 국토이용지정목적 보다 상위에 위치하게 되어 준농림지역 또는 준도시지역에 각종 개발행위가 무분별하게 이루어질 수 있는 근본적인 원인을 제공해 주고 있다.

(13) 수도권 지역의 집중적인 택지개발

1990년대 이후 정부의 주택건설 정책으로 경기도의 용

인, 김포 등이 지가가 저렴하여 서울 인접 준농림 지역에 중·소규모의 택지개발과 민간 아파트 건설 집중하였다.

그리고 1980년대 이후 경기도는 정부의 주택정책에 따라 총126개 지구에 133백만㎡가 택지개발지구로 지정·완료되거나 시행중에 있으며, 수용인구는 968천세대에 3,585천명으로 분당신도시 면적(20백만㎡)의 6.8배, 수용인구의 9.9배에 이른다.

표 3. 국토이용계획을 준도시지역으로 변경해 승인받은 공동주택현황(단위:km)

	계	1994년		1995년		1996년		1997년		1998년		1999년		
		건 수	면 적	건 수	면 적	건 수	면 적	건 수	면 적	건 수	면 적	건 수	면 적	
전국	523	16.5	14	0.63	71	1.71	118	2.84	136	4.28	83	2.93	101	4.06
경기	297	12.5	3	0.08	20	0.64	50	1.38	53	1.99	57	2.35	80	3.33
용인	93	5.84	2	0.19	6	0.19	6	1.09	8	0.60	21	1.35	50	2.56

자료 : 국토연구원, 『수도권 준농림지역 난개발 실태와 대책』, 2000.8

(14) 국토전체에 대한 종합적인 공간계획기능의 부재
개별법에 의한 국토계획 운영으로 연계성이 미흡하며 특히 농촌지역에 대한 토지이용계획기능 부재와 각종 계획 남발·중복으로 상호 연계 부족 및 계획효과 미흡하였다.

(15) 종합적인 택지개발 정책의 부재

정부의 주택자금 중심의 수도권 지역 택지개발정책은 수익성과 주택보급을 향상위주의 택지개발로 지역특성 미반영하여 베드타운화하고, 출근통행량의 급격한 증가로 인근 도시와의 교통난을 가중된다.

인구는 급속히 유입되는 반면, 산업·연구·교육기능 등 자족시설이 미흡하고, 도로·상하수도 등 도시기반시설 열악한 실정이다.

(16) 도시계획을 고려하지 않은 택지개발

중·소규모 택지개발예정지구를 도시계획이 수립되지 않은 준농림지역에 산발적으로 지정·개발하여 도시의 평면확산을 초래하고 도시 기반시설 설치비용 과다 투자되는 문제점이 있었다. 그리고 중·소규모 택지개발예정지구를 도시계획이 수립되지 않은 준농림지역에 산발적으로 지정·개발하여 도시의 평면확산을 초래하고 도시 기반시설 설치비용 과다 투자되는 문제점이 있었다.

(17) 준농림지 위주의 개별허가

국토의 26%에 달하는 준농림지역의 다양한 토지특성을 고려하지 않고 단일용도지역으로 관리하여 산발적 개발 초래하였고 체계적인 관리기법 없이 단순한 개발밀도(용적률, 건폐율) 규제에 의존하였다 또한 상위계획과의 부합여부, 주변지역과의 연계성과 기반시설 용량에 대한 고려없이 개별적인 허가 남발.

(18) 준도시지역 행위제한의 방식문제

준도시지역 중 취락지구의 행위제한은 개발계획에 의하도록 하고 있는데, 이 개발계획의 기준은 국토이용관리법시행령에서 대강을 정하고 건설교통부의 준도시지역취락지구개발수립 지침에 의하여 지방자치단체의 조례로 정하도록 하고 있다. 건설교통부의 지침과 조례로 국민의 권리·의무와 관련되는 토지이용행위를 제한하는 것은 기본적으로 문제가 있으며, 건설교통부의 지침은 그 내용이 막연하여 구체적이지 못하면서 일정한 사항을 조례에 위임하고 있고, 지방자치단체의 조례도 여러 가지 예외조항을 두고 있어 행위제한을 통한 난개발의 방지에 한계가 있다. 그리고 준도시지역의 개발계획에 의한 개발행위에 대하여는 농지법 제36조(농지전용의 제한), 산림법 제62조(보안림안에서의 행위제한) 및 제90조(산림형질변경의 등의 허가)와 사방사업법 제14조(사방지안에서의 행위제한)의 규정 자체가 배제되어 농지·자연환경 등의 보전보다는 개발의 가능성을 크게 열어 놓았다.

(19) 선개발 후계획의 진행

개발수요가 많은 수도권 준농림지역에 국토이용계획을 변경, 기반시설에 대한 충분한 확보없이 소규모 단위의 고층아파트 건설로 학교 및 간선도로 부족, 경관훼손 등을 유발하였다.

(20) 소규모 산발적 개발

민간주택 자본에 의한 개발의 경우, 소규모 주택단지가 시가지와 멀리 떨어진 곳에 밀집 또는 산발적으로 개발하여 소규모 단지별 필요시설만 확보, 기반시설 및 공공용지 미확보로 환경오염 및 경관 훼손 요인으로 작용하였다. 그리고 팔당상수원 지역 등 경관이 수려한 지역에 대형음식점이 설치되거나, 화성군등 공장수요가 많은 지역에 개별공장이 산발적으로 설치

5. 개선방향

난개발이 상당히 진행된 시점에서 그 개선책이 큰 효과를 낼 수 있을지는 의문이지만 현재 상태에서 더 악화되지 않고 기존 난개발을 개선할 수 있는 국토전반에 대한 관리계획이 전면적으로 재검토되어야 할 것이다.

첫째, 선계획-후개발 체계가 확립되어야 한다. 난개발을 막고, 치유하기 위해서는 광역적 교통대책 및 도시기반시설 계획을 포함한 종합적인 광역개발계획을 수립하고, 그 계획에 따라 개발주체간 역할을 분담하여 계획적으로 개발을 추진하는 것이 최선의 대안이다.

즉 광역적 개발구도하에서 지자체, 공공 및 민간부문이 참여하는 단계별 사업화계획을 수립·시행하고, 개발이익은 부족한 기반시설의 확충·정비 재원으로 활용되어야 한다.

둘째, 공영개발을 확대하여야 한다. 우리나라가 주택보급률 100% 목표를 달성하기 위해서는 매년 택지 1,700만

평과 주택 50만호를 공급해야 하나, 정부의 준농림책으로 민간의 주택건설이 크게 위축되고 있어, 주택 및 택지공급에 차질이 발생하고 아파트가격 상승이 우려되는 실정이다. 공영개발은 선계획 후개발의 좋은 사례이다.

도로, 학교, 환경시설 등의 간선시설을 부담할 수 있는 규모의 경제를 갖는 공영개발 사업을 확대하여 주택수요에 부응하면서 충분한 공공시설을 공급하는 것이 난개발지역을 정비하고, 치유하는 좋은 방법이다.

셋째, 삶에 필수적인 공공편의시설의 설치가 우선 고려되어야 한다. 난개발은 삶에 필수적인 도로, 공원, 학교, 관공서등 공공편의시설의 설치를 외면한 채 주택만 건축하여 공급하다 보니 문제가 발생한 것으로, 향후의 개발사업을 추진할 때는 공공시설의 설치가 우선 고려되어야 한다.

넷째, 다양한 전문가의 참여로 정밀한 선계획이 필요하다. 도시의 질적 문제가 좌우한다. 난개발의 땀질 처방은 절대 지양해야한다.

다섯째, 합리적인 개발부담금 체제 정비이다. 기준설정, 개발용량 산정, 지자체간 협의 등 종합적인 제도 정립 필요하다. 공동주택 개발시에만 부과하는 형태에서 탈피해야 한다.

여섯째, 시급한 택지수요를 충족을 위해 공영택지개발과 병행 추진해야 한다. 개발부담금 제도 정비기간(최소 5년)동안 기반시설을 확충하면서 택지수요를 충족할 수 있도록 중·대규모 택지개발의 시행과 병행해야 한다.

6. 결론

도시의 편익보다는 도시의 이기적 성장과 팽창이 무분별하게 진행이 된다면 오히려 도시의 장점이 퇴색하게 된다. 이러한 난개발은 어느 한 지역과 어느 한시점에서 이루어지고 있는 것이 아니라 오랜 시간에 걸쳐 법적인, 행정적인 공백을 틈타 사회적, 환경적 문제가 되고 있다.

특히 대표적인 준농림지역의 난개발이 이루어진 수도권 및 용인지역에서 나타난 도시기반시설의 부족, 환경오염의 발생, 자연경관의 훼손, 우량농지 및 산림의 잠식, 자연재해의 발생의 원인을 관련법제도의 미비점으로 인한 결과로 파악하고 그 미비점을 살펴본 결과 국토이용관리체계의 이원화, 토지수급계획의 부재, 수도권정비계획법과 국토이용관리법의 상충, 준농림지역의 행위제한 문제, 간선시설설치비용의 문제, 인구집중유발시설 총량규제의 문제, 대규모개발사업 규제의 문제, 환경영향평가제도의 문제, 교통영향평가의 문제, 택지개발 예정지구 지정의 문제, 개별법에 의한 용도 지역·지구 지정에 따른 문제, 수도권 지역의 집중적인 택지개발, 국토전체에 대한 종합적인 공간계획기능의 부재, 종합적인 택지개발정책의 부재, 도시계획을 고려하지 않은 택지개발, 준농림지 위주의 개별허가, 준도시지역 행위제한의 방식문제, 선개발 후계획의 진행, 소규모 산발적 개발 등의 다양한 원인이 있었다.

따라서 현재 난개발이 상당히 진행된 시점에서 그 개선책이 큰 효과를 낼 수 있을지는 의문이지만 현재 상태에서 더 악화되지 않고 기존 난개발을 개선할 수 있는 국토전반에 대한 관리계획이 전면적으로 재검토되어야 할 것이다.

우선 선계획-후개발 체계가 확립되어야 하며, 공영개발을 확대하고, 삶에 필수적인 공공편익시설의 우선 설치, 다양한 전문가의 참여로 정밀한 선계획과 합리적인 개발 부담금 체제 정비 그리고 시급한 택지수요를 충족을 위해 공영택지개발과 병행 추진하여 종합적이고 먼 미래의 도시를 체계적으로 준비하는 국토 및 도시 관련 법률의 제정비와 전문 행정가의 역할이 필요하다.

참고문헌

1. 2000년대를 대비한 도시정책의 방향, 안건혁, 도시개발연구원,1994
2. 대한국토도시계획학회 편저, 도시계획론 : 이론과 실제, 형설출판사, 1992
3. 최상철 외, 한국도시개발론, 일지사, 1981
4. 수도권지역의 「난(亂)개발」 방지를 위한 입법적 검토, 국회사무처 법제실, 2000
5. 도시의 계획과 관리, 대한국토·도시계획학회, 보성각, 2000
6. 국가 경쟁력강화와 국토개발, 국토개발연구원, 1997
7. 국회사무처 법제실, 수도권지역의 「난(亂)개발」 방지를 위한 입법적 검토, 2000.
8. 「도시주변부 준농림지역의 토지 이용에 관한 연구」, 유종현, 단국대학교 박사학위 논문, 1999
9. 건설교통부, 「수도권 난개발 방지를 위한 대책」, 보도자료, 2000
10. 건설교통부, 「준농림지 토지이용실태조사 및 계획적 관리방안 연구」, 1999
11. "난개발 원인과 대책", 이창수, 용인시청 자문회의 자료, 2000,

(접수: 2007. 6)

