

碩 士 學 位 論 文
指 導 教 授 安 正 根

地方自治團體의 地域 亂開發의 問題點과
改善方案에 關한 研究

- 首都圈을 中心으로 -

A Study on the Problems of Reckless Land Development by
Local Autonomous Administrations and Their Solutions

- Focused on the Capital Area -

2002年 8月 日

漢城大學校 行政大學院

不 動 產 學 科

不 動 產 學 專 攻

高 白 東

碩 士 學 位 論 文
指 導 教 授 安 正 根

地方自治團體의 地域 亂開發의 問題點과
改善方案에 關한 研究

- 首都圈을 中心으로 -

A Study on the Problems of Reckless Land Development by
Local Autonomous Administrations and Their Solutions
- Focused on the Capital Area -

위 論文을 不動産學 碩士學位論文으로 提出함

2002年 8月 日

漢城大學校 行政大學院

不 動 産 學 科

不 動 産 學 專 攻

高 白 東

高白東의 不動産學 碩士學位 論文을 認定함

2002년 8월 일

審査 委員長 印

審査 委員 印

審査 委員 印

목 차

제 1 장 서론	1
제 1 절 연구의 배경 및 목적	1
제 2 절 연구방법 및 범위	3
제 2 장 수도권 난개발에 관한 고찰	5
제 1 절 난개발의 개념 및 유형	5
1. 난개발의 개념	5
2. 난개발의 유형	7
제 2 절 수도권 난개발의 실태 및 현황	8
1. 수용인구의 과중	9
2. 기반시설 부족	11
3. 자연환경 훼손	13
4. 공공시설의 부족	14
5. 우량 농경지의 감소	15
제 3 절 수도권 난개발의 원인과 문제점	18
제 3 장 외국 난개발 관련 토지이용·관리제도	26
제 1 절 외국의 국토이용체계	26
제 2 절 난개발 관련 토지이용·관리제도	27
1. 일 본	27
2. 미 국	28
3. 영 국	30

4. 프랑스	32
5. 독 일	34
제 3 절 시사점	34
제 4 장 용인시의 난개발 사례연구	38
제 1 절 용인시 주택사업 계획 개요	38
제 2 절 용인시 난개발 현황	40
1. 민간주택 개발사업 현황	40
2. 공영개발의 형식을 띤 택지지구 개발사업	42
제 3 절 용인시 난개발의 문제점	44
1. 기반시설 부족 현상 초래	44
2. 녹지훼손과 자연경관파괴의 파괴 및 우량농지 잠식	46
3. 수해 및 재해 등에 매우 취약	49
제 5 장 난개발 방지를 위한 방안	50
제 1 절 난개발 방지를 위한 토지이용정책의 기본 방향	50
제 2 절 시민의 자발적 참여	54
제 6 장 결 론	60
참고문헌	64
ABSTRACT	66

표 목 차

<표 2-1> 계획입지와 개별입지의 환경기준 비교	16
<표 2-2> 준농림지역의 시도별·연도별 개발면적	18
<표 2-3> 준농림지역 관련 제도의 변천	20
<표 2-4> 경기도의 연도별 국토이용변경 추이	21
<표 4-1> 용인 서북부 지역 인구 증가 예상	40
<표 4-2> 용인 서북부 지역 민간공동주택사업	41
<표 4-3> 용인 서북부 지역 내 택지개발사업현황	42
<표 4-4> 용인시 전체 녹지면적 연차 비교	48

그림목차

[그림 4-1] 용인시녹지면적 변화 추이	48
------------------------------	----

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 배경 및 목적

최근 수도권 난개발이 사회적인 문제를 안고 있다. 서울에서 지방으로 향하다 보면 아름다운 자연경관이 파괴되고 인공적으로 만들어진 콘크리트 숲을 접하게 된다. 우리국토를 병들게 하고 환경을 파괴하는 난개발의 주범임에 틀림없다. 국토 난개발의 주원인은 국토이용관리법의 규제완화¹⁾로 준농림지역에 무절제한 개발행위가 허용됨으로써 국토전체의 난개발 열풍을 일으키고 있다.

준농림지라는 유연한 구역제를 도입해서 토지공급을 원활히 하고, 이로써 지방자치단체가 지역특성에 걸 맞는 개발을 한다는 것이었지만 지방자치가 실시됨에 따라 각 지자체는 경쟁적으로 준농림지역을 개발하여 주변경관이나 도시기반시설용량을 초과하는 고층아파트의 입지, 숙박 및 식품접객업소의 무분별한 입지 등으로 많은 부작용을 초래하였고, 중앙정부는 적절히 통제할 수 없었다.

더욱 심각한 문제는 대도시 주변에 산발적으로 인접하여 일어나고 있는 소규모 난개발²⁾로 이러한 개발은 기존의 도시개발시설에 무임승차하여 기반시설용량부족, 자연환경 훼손, 우량농지의 잠식 등의 심각한 문제를 안고 있다.

1) 국토연구원, "준농림지 토지이용 실태 조사 및 계획적 관리방안 연구". 1994. p.54.

2) 준 농림 지역에서 소규모 민간주택단지건설은 1993년8월 국토이용관리법을 개정하여 3만 평방미터 미만의 농지 및 임야의 개발이 허용되었다.

최근에 실시된 「토지에 관한 국민의식조사」에 의하면, 외환·금융위기 이후에 나타난 가장 두드러진 토지문제로 난개발을 꼽은 사람이 설문응답자의 41.8%로 가장 많았고, 응답자의 72.3%가 앞으로 난개발과 환경훼손이 더욱 심해질 것이라고 우려하였다.³⁾

정부에서도 이와 같은 문제점을 인식하고 대도시 주변지역에서의 난개발을 방지하려는 노력을 기울이고 있으나, 도시규모가 커질수록 토지이용패턴은 지속적으로 외곽으로 확산경향을 보일 것으로 전망되기 때문에 이에 부응하여 주변지역을 체계적, 계획적으로 이용하기 위한 방안을 근본적으로 모색하지 않고서는 지속 가능한 토지의 합리적, 효율적인 이용이 어려울 것으로 전망하고 있다.⁴⁾

모든 경제행위는 사회적 손실에 대한 대가를 정확하게 치르면서 수행되어야 한다는 것은 부동의 대경제원칙이다. 개발행위라고 그 예외가 될 수 없다. 녹지 파괴로 인한 사회적 손실, 사회기반 시설에 과중한 부담을 줌으로 인한 사회적 손실, 경관훼손으로 인한 사회적 손실, 산과 강의 조망을 가로막음으로 인한 사회적 손실, 이 모든 것에 대한 대가를 정확하게 치르면서 개발행위가 영위되어야 한다.

이제 경제적으로 잘 살게 되면서 국민들의 녹지 및 공원에 대한 수요도 상당히 늘어났다. 녹지에 대한 시민들의 평가가 급속히 높아졌지만, 옛날에는 그렇지 않았고 그래서 과거에는 녹지파괴에 대하여 비용을 지불하지 않았다고 말하는 개발업자도 있을 것이다. 녹지파괴로 인한 사회적 손실에는 현재

3) 국토연구원, 「토지에 관한 국민의식조사」 새국토연구협의회, 2001.12.

4) 김용채, 「수도권 난개발 실태와 토지이용 합리화 방안」, 부동산 정책연구, 제2집, 제1호, 2001, p. 28.

의 손실뿐만 아니라 미래 모든 시점에 있어서의 손실까지 모두 포함됨은 물론이다. 오늘날 우리 시민들이 녹지부족에 대하여 느끼는 상실감은 물론 미래세대가 느끼는 상실감까지 과거의 개발사업 비용에 계산되었어야 했으며, 토지는 한번 형질을 변경하게 되면 다시 원상으로 회복하기 어려운 “토지이용의 비가역성”이 있다. 따라서 우리세대만이 이용할 국토가 아니기에 자연환경을 보전하고 쾌적한 국토환경을 조성해야 할 의무가 있다.

따라서 본 연구에서는 이러한 배경하에 수도권 난개발의 현황과 실태를 살펴보고, 그 원인과 문제점을 진단하면서, 특히, 난개발의 전시장이라 불리는 용인시의 사례를 바탕으로 난개발의 원인과 난개발로 인해 발생하는 문제점, 그리고 이를 해결하기 위한 제도개혁 방향과 시민 실천방안을 모색하여 난개발 방지를 위한 방안을 모색하는데 목적이 있다.

제 2 절 연구방법 및 범위

본 연구의 방법으로는 문헌조사를 위주로 한다. 난개발에 대한 연구는 초기 단계로서, 학계보다는 언론기관 혹은 정부 차원의 조사 및 대책이 관련연구의 주류를 이루고 있는 실정이다. 따라서 기존의 선행연구자료와 각종 관련기관자료 및 통계자료와 언론자료 등을 참고하였다.

연구의 내용적 범위를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

본 연구는 총 6개의 장으로 구성되었다. 제1장은 서론으로 연구의 배경 및 목적 연구의 범위 및 방법에 대해 기술하였다. 제2장에서는 수도권 난개발의 고찰로서 난개발의 개념 및 유형 그리고 수도권 난개발의 실태 및 현황과

수도권 난개발의 원인과 문제점등을 살펴보았다. 제3장에서는 외국 난개발 관련 토지이용, 관리제도를 살피고 시사점을 고찰하였다. 제4장에서는 용인시의 난개발 사례분석을 하였으며, 제5장에서는 앞에서 살핀 연구를 바탕으로 난개발 방지를 위한 방안을 제시하였다. 제6장은 결론으로 본 연구의 요약 및 한계점과 향후 연구과제를 제시하였다.

제 2 장 수도권 난개발에 관한 고찰

제 1 절 난개발의 개념 및 유형

1. 난개발의 개념

난개발이라는 용어가 함축하고 있는 의미는 비교적 방대한 내용적 범위를 전제로 하고 있어 그 실체에 대한 객관적인 개념정립은 이루어져 있지 않은 실정이어서 사람에 따라서 다르게 해석되고 있다.

따라서 다양하게 제시되고 있는 난개발 문제에 대한 언급들을 통해 대체적인 시각에서 정리해 보면 다음과 같다.

일반적으로 인구는 높게 증가하나 이에 수반된 기반시설의 개발, 기본적인 서비스의 적절한 공급, 접근이 가능하고 이용할 수 있는 토지와 주택, 충분한 고용과 경제적 기회가 제공되지 않을 때 난개발과 환경파괴가 일어난다고 볼 수 있다.

난개발은 말 그대로 계획이 없이 무계획적으로 개발하는 것으로 개발지역의 수용용량의 한계를 초과하여 개발되는 것이라 할 수 있다. 학문적으로 보면 도시 난개발이란, “무계획적인 도시의 확산으로 인해 도시외각의 녹지공간과 농업용 토지가 잠식될 뿐만 아니라 공공서비스 부담가중, 토지비용의 효율성 저하 등이 초래되어 도시전체의 효율성이 저하되는 개발형태”를 말한다.⁵⁾

5) 황희연, 「국토의 난개발 열풍, 그 실태와 대책」, 환경과 생명, 2000.9, p. 90.

또한 난개발은 “장래 수용인구에 대한 전망과 이에 부응하는 기반·공공시설의 공급이 이루어지지 않은 채 이루어지는 토지개발행위”라고 할 수 있다. 즉, 수용인구에 대한 장래예측이 이루어지지 않고, 장기적인 측면에서 개발할 곳과 개발하지 않을 곳의 명확한 구분 없이 이루어지는 합법적인 토지개발행위를 의미한다. 즉, 도시개발에 대한 철학과 비전이 없이 무질서한 비계획적 개발행위로서 부정적인 외부효과를 초래하는 토지개발행위이다. 라고 정의하고 있다.⁶⁾

그리고 환경적 관점에서 보면 난개발은 “계획성 없는 개발만을 일컫는 것이 아니고 계획이 있더라도 환경친화적인 개발을 하지 못한 것”을 말한다. 라고 정의하고 있다.⁷⁾ 즉, 보전 필요성이 높은 녹지공간 또는 양호한 경관지역에 고층아파트를 건설하는 경우 주변환경의 미관과 조화를 이루지 못하는 개발의 경우를 말한다.

또한 여러 가지 정의들을 종합 분석한 정의로는 다음과 같은 것을 들 수 있다.⁸⁾

난개발 평가 기준으로서의 거주성능 평가에서 건조환경 성능평가로, 사용가치 중심에서 교환가치를 고려한 평가로 그리고 단위 주거단지 중심에서 지구 및 도시간 개념중심으로 이동함에 따라 난개발 정의를 살펴보면, 난개발이란 도시간의 관계에서 도시건조환경과 도시 주변 자연환경과의 부조화, 단위 도시 건조환경간의 부조화, 도시 하부구조간의 부조화, 단위 도시 내에서 도시 하부구조와 상부구조의 불균형, 도시 상부구조 중에서 상호보완적인 시

6) 김용채, 전게서, p. 29.

7) 안건혁, 수도권 난개발 어떻게 할 것인가?, 2000.

8) 이상현, 강미선, 「난개발의 정의와 분석에 대한 기초연구」, 대한건축학회논문집, 2001년 3월. p. 52.

설 총량간의 불균형의 상태에 도달한 개발을 의미한다고 정의하고 있다.

2. 난개발의 유형

난개발의 유형구분은 기존연구에서 보면 외부효과의 발생에 따른 구분과 도시구조간에 영향을 미치는 관계에 따른 구분이 있다.

1) 외부효과의 발생에 따른 구분

외부효과에 발생에 따른 유형으로 크게 네 가지로 분류하고 있다.⁹⁾

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

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

셋째, 기성시가지 내에서 저밀도의 노후주택을 고밀·고층아파트로 재건축하는 등 토지이용밀도가 기반시설의 용량을 초과하여 부정적인 외부효과를 유발하는 개발유형이다.

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

9) 이창수 “난개발 원인과 대책” 용인시청 자문회의 자료, 2000, p. 1.

2) 도시구조간에 영향을 미치는 관계에 따른 구분

도시구조간에 영향을 미치는 관계에 따른 구분은 세 가지로 분류하고 있다.

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

둘째, 도시 하부구조와 도시 상부구조의 불균형은 도로, 상하수도 등의 시설이 도시 상부구조, 즉 주거, 상업, 그리고 공업 등의 사용시설 규모에 부적절한 정도로 부족한 상황이다.

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

제 2 절 수도권 난개발의 실태 및 현황

수도권 지역에서는 난개발이 일어나지 않는 곳이 없다. 서울의 주변지역은 물론이고 인천, 안산, 용인, 일산, 고양 등 기존시가지에 연접하여 난개발이 이루어지고 있다. 본 절에서는 수도권 난개발의 실태 및 현황을 수용인구의 과증, 기반시설의 부족, 자연환경의 훼손, 공공시설의 부족, 유량농경지의 감소 등 5개 부분으로 나누어 살펴보고자 한다.

1. 수용인구의 과중

대도시권 특히 수도권 주변지역에서는 주요 간선도로선상을 따라 주거단지 개발사업이 활발하게 이루어지고 있다. '94년 준농림지제도가 도입되어 민간 주택건설이 늘어나고 5개 신도시건설이후 택지개발도 20만평 내외의 중소규모로 개발되었으며, 경기도에 1,520만평, 380천호가 건설(전체의 80%)되었다.¹⁰⁾

수도권 일원에 있어서 민간부문에 의한 주거단지 개발현황을 보면 '99년 말 327개 건설업체가 180천 세대수 규모의 주거단지개발을 추진하고 있다. 이중 사업승인의 경우 196개 업체에 118천 세대수 규모의 주거단지개발을 추진하고 있다. 이중 사업승인의 경우 196개 업체에 118천 세대수, 사업예정인 경우 131업체 수에 61천 세대수 규모의 사업이 추진 중에 있다.

특히 난개발의 대표적인 사례지역으로 거론되고 있는 용인 서북부지역에는 도시전체에 대한 종합적 계획 없이 민간주택건설사업이 진행 또는 추진 중에 있다. 현재의 사업이 완료되는 2008년에는 인구가 85만 명에 육박할 것으로 추정된다.¹¹⁾ 분당의 계획인구인 39만명 보다 두 배 이상 증가하는 막대한 인구의 과중현상이 예상된다. 택지개발사업 중 수도권 5개 신도시나 대규모 택지개발사업지구를 제외하고는 난개발의 범주에 넣어도 무리가 없는 실정이다.¹²⁾

최근 주택시장 안정을 위해 정부가 추진 중인 수도권 그린벨트 내 11개 지

10) 노태욱 외, 「국토 난개발의 제도적 개선방안」, 도시정보, 대한국토도시계획학회, 2000. 9, p.5.

11) 건설교통부, 「수도권 난개발방지 종합대책」, 2000.4.

12) 노태욱 외, 전제서, p. 5.

역 2백76만평의 택지개발사업에 대해 도시 확산과 마구잡이개발이 우려되고 있다.¹³⁾

택지개발 예정지구로 제시된 11개 지역을 계획대로 개발할 경우 수도권에 인구가 집중돼 심각한 부작용이 우려된다. 또 11개 택지개발지구의 평균 개발밀도가 ha당 2백54인으로, 분당 신도시의 1백98인보다 훨씬 높다.

이는 개발제한구역을 해제하더라도 원칙적으로 개발밀도는 기존 도시용지 및 자연녹지지역보다 낮춰 추진하기로 한 1999년 건설교통부의 개발제한구역 관련 지침에 위배된다. 특히 일부 택지개발 예정지구는 그린벨트에서 풀려 개발될 경우 도시와 도시가 서로 연결돼 거대도시화가 될 가능성이 크다.

군포, 수원, 안산시의 경계부에 위치한 군포 부곡지구가 개발될 경우 이들 세 도시가 연결된다. 또 성남시 도촌지구는 신시가지인 분당, 부천시 여월지구는 서울, 광명시 소하지구는 안양시와 각각 이어질 것이다. 또 남양주시 가운지역의 경우 왕숙천 주변에 위치한 상습 침수지역인데도 사전환경성 검토 보고서에 관련 내용이 언급되지 않았고, 이밖에 성남시 도촌, 의왕시 청계, 고양시 행신2지구 등을 택지로 개발할 경우 수도권 광역도시계획의 녹지 축이 단절될 가능성이 있다.

또한 국민 임대주택 공급으로 서민 주거를 안정시킨다는 것이 정부 방침이었으나 실제 임대주택보다 분양주택 건설면적이 더 많아 정부의 부동산 정책 의혹을 지울 수 없다.

13) 중앙일보, 2002년 5월 14일자.

2. 기반시설 부족

최근 대도시 주변지역에서 주거단지개발사업은 활발히 이루어지고 있는데 도로, 상하수도 등 기반시설은 충분히 공급되지 못하고 있다. 수도권에 분당 신도시의 5배 규모인 중소규모 주택단지가 도로 등 기반시설이 부족한 채로 건설되고 있어 교통체증, 환경악화 등 각종 부작용을 초래하고 있다.

특히 내년부터 용인과 분당 등 수도권 남부지역의 교통대란이 심각한 수준에 이를 것으로 전망하고 있다.¹⁴⁾ 건설교통부는 90년대 말부터 시작된 용인의 난개발과 최근 성남시 분당구의 무분별한 주상복합아파트의 건설로 내년 부터 당장 10만 명의 신규 인구 유입이 예상돼 이 지역 교통혼잡이 극에 달할 것이라고 12일 밝혔으며, 유입 가구의 상당수가 서울 출퇴근 인구로 추정돼 평일 출·퇴근 시간대 경부고속도로와 서울외곽순환고속도로를 비롯, 대부분의 간선도로와 지선도로의 교통량이 20% 이상 증가할 전망이라고 설명했다.¹⁵⁾

건교부 집계에 따르면 현재 용인지역에서 공사중인 아파트 단지는 모두 87곳으로 유입인구가 내년부터 2004년까지 연간 9만여명으로 예상된다. 또 최근 성남시 분당지역에서 분양된 아파트와 주상복합건물의 가구 수는 7천여 가구이며 유입인구는 연간 1만여 명이다.

건교부는 "지난 2000년에 마련한 수도권 남부교통개선대책에 따라 9개 구간의 도로공사와 광역전철 분당선 연장구간 공사가 진행중이나 대부분 사업기간이 2004년 12월 이후여서 현재로서 뾰족한 대책이 없는 상태"라고 설명

14) 세계일보, 2002년 5월 13일자.

15) 세계일보, 2002년 5월 13일자.

했다.

9개 도로 구간 중 현재 공사중인 곳은 하갈-상하(5.1km), 중리-죽전(14.7km) 두 곳뿐이며 영덕-양재(24.5km) 등 7곳은 착공조차 못했다. 또 도시철도 양재와 판교-수지를 관통하는 신분당선(24.8km)은 본 타당성 조사중이고 분당선 연장 오리-수원(18.2km), 선릉-왕십리(9.9km)는 실시설계 중으로 모두 2008년 완공될 예정이다.

이에 따라 건교부는 최근 교통개발연구원에 교통신호체계 변경과 버스전용 차로제의 확대 등을 중심으로 한 이 지역 단기 교통대책 연구방안에 대한 연구용역을 의뢰했으나 교통난을 완화시키기에는 한계가 있을 것으로 보인다.

건교부 관계자는 "내년부터 용인지역에서 서울까지 러시아워의 통행시간이 현재 1시간-1시간30분에서 30분 이상 늦춰질 것"이라면서 "수도권 도로망과 광역전철 계획을 앞당기는 방안을 검토중이나 지자체와의 예산분담 문제 해결이 쉽지 않아 당분간 교통개선방안이 나오기 힘든 형편"이라고 말했다.

위와 같은 난개발지역의 교통난은 국가경쟁력 약화로 연결된다. 기반시설 부족상태에서의 주택위주 개발로 통근통행의 상황이 악화되고 있으며, 물류비용의 증가를 초래하고 있다. 현재와 같은 난개발로 인한 교통체증문제가 더욱 가속화되면 이로 인한 사회비용의 증대는 물론 국가경쟁력 약화를 초래하는 결과를 가져오게 될 것이다. 또한 도시주변지역의 개발사업은 사업지역 이외의 지역에 추가로 기반시설 설치비용을 낭게 되는데 이는 고스란히 지자체나 중앙정부의 부담으로 남게되는 사회적 손실을 가져오게 된다.

3. 자연환경 훼손

용인 서북부 지역에 건설되고 있는 아파트 대부분의 경우 도로주변 야산을 훼손하고 있으며, 자연환경을 무분별하게 훼손하고 있고, 게다가 대부분 고층으로 건설하고 있어 도시경관은 급속히 악화되고 있다.

'94년 준농림지 확대조치 이후 수도권 전역에는 분당신도시의 5배에 달하는 규모로 중소규모 주거단지가 들어서고 있다.

건교부는 난개발 후유증에 대한 비난이 잇따르자 지난해말 준농림지역을 준도시 지역으로 용도변경 할 수 있는 요건을 기존의 300세대 규모에서 택지개발지구 수준인 1500세대(10만 m²)로 강화했다. 그러나 이미 용인은 무계획적이고 무절제한 개발이 야기한 총체적인 국토환경훼손이 이루어졌다.

또한, 탄천상류의 수질도 갈수록 악화되고 있는 실정이다. 용인수지-죽전의 생활하수가 그대로 유입되고 있다. 개발에 따른 대규모 녹지파괴는 물론 생활하수를 처리할 하수종말처리장을 갖추지 않아 성남시와 용인시를 관통하는 탄천의 수질이 급속히 악화되고 있다.

현재 토지공사에서 추진하고 있는 죽전 택지지구 개발사업에 의한 하수종말처리장이 건설되면 수질악화는 일정수준 감소될 수 있을 것으로 기대되고 있다. 수지읍 고기리 일대 아파트와 공장에서 남몰래 생활하수 등 각종 폐수를 동막천으로 흘러보내고 있어 오염이 더욱 심각해지고 있다고 성남시는 지적하고 있다.

그리고 독립적인 소규모 고층아파트 단지개발로 인한 경관훼손도 문제점으로 지적되고 있다. 준농림지역에서의 고층개발의 문제점은 무엇보다 주변환

경과의 부조화로 인한 경관의 훼손이다. 도시계획적인 관점에서 보면, 기성시가지의 토지이용이 고층·고밀도화로 이루어지고 준농림지역의 토지이용은 저층·저밀화로 이루어지는 것이 토지이용이 효율적으로 이루어졌다고 볼 수 있다. 이러한 관점에서 볼 때, 준농림지역의 토지이용은 고층·고밀도화 되는 경우를 흔히 볼 수 있으므로 준농림지역의 토지이용이 비효율적으로 전개되고 있다고 할 수 있다.¹⁶⁾

4. 공공시설의 부족

대규모 택지개발사업 시행으로 인구유입이 촉진되면서 이에 부응하는 학교, 상하수도, 도로 등 기반시설이 체계적으로 공급되지 못하고 있어 자연환경 및 삶의 질이 크게 저하되고 있다. 이러한 현상은 당해지역 뿐만 아니라 인근 주변지역까지도 부정적인 외부효과를 초래해 총체적인 사회비용을 지불하는 결과를 초래하고 있으며, 왜곡된 도시구조형성의 주요요인으로 작용하고 있다.

이러한 문제는 수도권 북부지역에서도 마찬가지고 나타나고 있다. 2003년 준공예정인 파주시 금촌 1지구에는 1965가구가 들어설 예정이지만 학교는 초등학교 1개만 계획되어 있는 실정이다.

김포시 풍무동 풍무지구엔 현재 3000여 가구가 입주해 있고 앞으로 6000여 가구가 추가로 입주할 예정이지만 초등학교 1개만 있을 뿐 중·고교는 없는 실정이다. 특히 주민 휴식공간인 공원시설 등은 전무한 실정이다.

16) 박헌주, 「준농림지역의 계획적 관리방안」, 토지이용제도 개선을 위한 토론회, 1999. 4, p.26.

계획적 개발이 아니라 준농림지 등에 민간업자들이 짓는 아파트가 대부분인 실정이어서 “학교부지 등의 의무확보기준”을 피하기 위해 업자들이 가구수를 확보기준보다 낮게 책정하는 데에서 이러한 문제가 발생하고 있다.

5. 우량 농경지의 감소

많은 우량농지가 주택단지개발과 개별공장입지로 파괴되었으며, 주변의 경관까지도 파괴되고 있다. 농지와 산지의 감소 추이를 살펴보면 1990년 이후 지난 8년간 총 1,744㎢ 타 용도로 전용하였다. 이 가운데 농지는 1,081.8㎢가 전용되어 662.2㎢가 타용도로 이용된 산지보다 1.6배 가량 많이 전용되었다.¹⁷⁾

우량농지의 잠식은 농업생산량의 감소뿐만 아니라 수자원부족이라는 문제는 추가적으로 발생시키고 있다. 논, 밭 등 농지와 산림은 일시적으로 물을 담아두는 저수기능과 지하수로 흡수하는 기능을 갖고 있다.

17) 서순탁, 「수도권 준농림지역 난개발 실태와 대책」 국토연구, 2000. 8. pp.6-17.

<표 2-1> 계획입지와 개별입지의 환경기준 비교

구 분		환 경 기 준
계 획 입 지	국가.지방 산업단지	· 각종 기반시설계획은 환경기준이 포함되어야 함 · 환경영향평가 시행 의무화 · 단지전용 폐수종말처리시설 및 폐기물 처리시설설치 의무화
	농공단지	· 폐수종말처리시설의 설치 의무화 · 환경성 검토 및 입주 허용
개별입지		· 대기 및 수질오염 배출량 및 배출시설의 기준 적용 · 환경영향평가의 제한적 실시(15만㎡ 이하는 면제)

자료: 서순탁 「수도권 준농림지역 난개발 실태와 대책」 국토연구, 2000. 8. p.6.

농촌진흥청 및 산림청 등 관련기관의 연구결과에 따르면, 논은 1ha당 2,700톤의 물을 담아둘 수 있고, 또한 벼 생육 기간(137일)중에 1ha당 11,713톤의 물이 지하로 흡수할 수 있어 논, 밭, 산림 중 가장 우수하다. 밭은 1ha당 791톤의 물을 일시 저장할 수 있고, 작물재배기간 중에는 1ha당 791톤의 물을 지하로 흡수할 수 있다. 1081.8㎢농지에 일시적으로 담아둘 수 있는 물의 양은 연간 총 9억17백만 톤으로 추정되며, 이는 춘천댐 총 저수량(1,5억톤)의 6.1배, 소양강댐 유효저수량(19억톤)의 48%에 달하는 엄청난 양이다.

무계획적인 개발공장의 입지로 인하여 산업폐수 발생 등 환경오염이 유발되었다. 그 결과 하천 및 주변 농토는 오염되었고, 이의 악취로 인한 주민들과의 마찰은 물론이고 농작물에도 피해를 주고 있다.

(1) 준 농림지 개발실태

준농림지를 중심으로 난개발의 현황을 살펴보면 다음과 같다.

가) 토지이용 실태 및 변화추세

1994년부터 1999년까지 전체 준농림지 면적의 1.5%에 달하는 약 403㎢토지가 도시적 용도를 개발되었다. 전체의 절반이 넘는 53.7%가 축사·농어촌편의시설·창고 등을 포함한 기타시설로 가장 많은 것으로 나타났으며, 그 다음으로 공장입지(26%)와 일반주택의 입지(14.2%)이 높은 비중을 차지하고 있다.

준농림지역의 토지이용은 매년 10~20%씩 이용면적이 증가해 왔으나, 1998년은 IMF의 경제위기로 인한 부동산경기 침체와 민간투자의 감소, 그리고 공동주택에 대한 용적율 및 세대수 기준을 강화하여 감소하였다.¹⁸⁾ 1999년에 경기가 점차 회복세로 들어서면서 민간설비투자 및 주택분양이 증가하여 공장과 주택건설이 증가하였다. 편의점 및 숙박시설 또한 이들 시설을 설치할 수 있도록 조례를 제정하는 시·군이 늘어나면서 증가하고 있다.

준농림지역제도를 완화 시행한 지난 6년간, 물질서한 개발을 유도할 것이라는 결론의 연구와 논의가 있었으나, 국토의 난개발이라는 용어가 본격적으로 쓰기 시작한지는 불과 1년이 안되었다.

따라서 앞으로 2020년 농지소요면적 170만 ha를 확보하기 위해서는 더 이상의 농지훼손은 방지되어야 할 것이다.¹⁹⁾

18) 건설교통부, “준농림지 토지이용실태조사 및 계획적 관리방안 연구” 1999, p. 75.

19) 나승렬, 「농지보전 정책방향」, 2000. 7, p. 6.

<표 2-2> 준농림지역의 시도별·연도별 개발면적

(단위: km²)

구분	계		1994	1995	1996	1997	1998	1999
	면적	비율(%)						
계	403.83	100	61.69	70.06	77.24	88.15	50.32	56.36
광역시	5.84	1.5	0.11	0.79	0.86	2.04	1.04	1.0
경기도	128.45	31.8	15.98	18.72	23.57	32.52	13.34	19.48
강원도	29.79	7.4	3.23	4.63	4.71	6.49	5.33	5.4
충북	38.82	9.6	6.07	7.10	7.29	7.51	5.28	5.37
충남	61.77	15.3	10.52	13.98	11.87	12.18	6.49	6.63
전북	28.66	7.1	4.58	4.96	5.24	5.73	4.54	3.61
전남	21.92	5.4	3.68	3.83	4.10	3.84	3.15	3.32
경북	41.65	10.3	7.84	7.16	8.23	8.01	4.79	5.52
경남	42.02	10.4	8.28	7.67	8.80	7.67	4.29	4.84
제주	9.76	2.4	1.30	1.23	2.49	2.17	1.57	1.0

자료 : 서순탁, 전계서, p. 17.

제 3 절 수도권 난개발의 원인과 문제점

난개발의 근본적 원인은 국토이용제도상의 문제에서부터 출발하고 있으나, 각 지자체의 세수확대를 위한 개발편향적인 자세와 기반시설의 설치의무를 회피하면서 개발이익을 극대화하려는 개발업자의 탐욕, 그리고 그러한 개발이익의 사유화를 제어할 수 있는 장치의 미흡 등 복합적인 요인들이 함께 작용한 결과이다.

국토를 온통 망치고 있는 난개발을 불러일으킨 주범이 준농림지역 제도라는 점은 이미 여러 곳에서 지적된 바 있다. 준농림지역은 1993년 국토이용관

리법이 개정되면서 종전의 10개 용도지역이 도시, 준도시, 준농림, 농림, 자연환경보전지역이라는 5개 용도지역으로 통합되면서 생겨난 것이다. 농업진흥지역 외의 농지와 준보전임지인 산지로 구성된 준농림지역은 우선 도시지역과 비도시지역으로 이원화한 국토관리제도 속에서 계획의 통제를 전혀 받지 않는 비도시지역이라는 점에서 원천적으로 난개발의 온상이 될 조건에 있었다. 여기에 더해 법개정 이전의 경지지역과 산림보전지역에 비해 특정대기 및 수질 유해물질배출시설과 3만㎡ 이상의 토지형상변경행위, 그리고 부지면적 3만㎡ 이상의 시설, 건축물, 공작물을 제외하고는 숙박시설, 위락시설, 아파트 등이 제한 없이 허용되는 금지행위열거방식으로 규제가 완화되면서 개발의 열풍이 몰아닥친 것이다. 이러한 건축자유지역이 전국토의 27%나 되었다. 이러한 준농림지역 제도의 문제점을 막아보기 위해 수차에 걸친 대책들이 수립되었으나 근본적인 문제해결에는 전혀 도움이 되지 못했다.

특히 지방자치제 실시이래 지방자치단체, 개발업자, 지주가 연합한 개발지상주의 그룹이 막대한 개발이익을 노리고 온갖 방식으로 개발을 추진하는데 속수 무책으로 당할 수밖에 없었다.

또한 준농림지역은 준도시지역으로 국토이용 변경이 매우 용이하므로 설사 준농림지역 내의 개발에 대한 행위제한이 강화되더라도 무의미하게 되고 만다. 대부분의 아파트 건설사업은 준농림지역을 준도시지역으로 용도 변경해서 진행되었다. 또한 주택건설관계법령상 공공시설설치기준이 주택단지의 세대수에 따라 다르게 적용되어 주택업자들이 기반시설 설치비용을 회피하기 위한 방편으로 단위사업지구 규모를 줄여서 허가를 받는 편법을 취하고 있으나 이를 제어할 수단이 없어서 기반시설 부족현상이 심화되고 있다.

<표 2-3> 준농림지역 관련 제도의 변천

시행 일	관 련 조 치	주 요 내 용	비 고
93. 8	국토이용관리법 개정, 준농림지역 도입, 대 통령령 제 14034호 (93. 12)	· 환경오염배출시설이 아닌 공 장·3만㎡ 이하의 개발사업 허용·금지행위 열거방식	개발가능지확대
94. 6	준농림지역 운용관리 지침 수립·시달	· 50호 이상의 공동주택단지 조성시 준도시지역 취락지구로 용도지구변경 · 공동주택 용적율 150%, 층고 15층 이하로 제한	음식점·숙박업소· 고층아파트 난립 방지 취지
94. 7	준농림지역 운용 관리지침보완 및 시달	· 공동주택 용적율 250%, 층고 20층 이하로 상향 조정	당해지역 반발로 제한 완화
95. 10	국토이용관리법 시행령 개정, 행위제한 강화	· 식품접객업·숙박업시설 설치를 지방 자치단체 조례로 제한	지자체에제한권 일임
95. 11	준농림지역내 행위제한에 따른 조례제정관련지침 및 조례표준안 시달(경기도)	· 건축물규모를 용적율 150%, 층고 15층 이하로 제한 · 예외적으로 지역여건에 따라 용적율 및 층고율 제한 범위 조정	조례제정 부진
97. 9	국토이용관리법 시행령 개정, 규제 강화	· 300세대 이상 공동주택 건축 금지 · 용적율 100% 초과시설 설치 금지 · 식품접객업·숙박업시설의 설치를 금지하고, 예외적으로 지방자치단체 조례로 허용할 수 있도록 함	지자체에 식품 접객업·숙박업시설 설치 허용권을 부여
99. 3	국토이용관리법 시행령 개정	· 상하수준농림지에서도 진입도로 등 기반시설을 갖춘 경우에는 용적율 인센티브 (100→110%)부여	기반시설 장려
99. 3	공동주택사업에 대한 국토이용계 획 변경업무처리 요령 통보	· 아파트 건설을 위한 준도시 지역으로 변경시 3만㎡이상을 구획 · 도시기본계획상 녹지지역 등은 국토 이용계획 변경을 억제	소규모 아파트 난립 억제
2000. 2	국토이용관리법 시행령 개정	· 아파트건설위한 준도시지역 변경기준 3만㎡ →10만㎡ 이상으로 강화 · 음식점·숙박업소 설치제한 지역 건설 교통부령으로 지정, 건교부령 범위 내에서 지방 조례로 허용	소규모 고층아파트 및 개별오염 공장 입지 제한 및 숙박업 허용지역 지정

자료: 국토연구원, 「토지에 관한 국민의식조사」 새국토연구협의회, 2001.12. 재인용.

<표 2-4> 경기도의 연도별 국토이용변경 추이

연 도	건 수	
	건	%
1990	14	2.6
1991	34	6.3
1992	26	4.8
1993	37	6.9
1994	33	6.1
1995	62	11.5
1996	88	16.4
1997	13	21.0
1998	123	22.9

자료 : 이창수, “난개발의 원인과 대책”, 용인시청 자문회의 자료, 2000. 재인용

2) 난개발을 부추기는 개발이익의 사유화

토지에 대한 공적이고 계획적인 이용을 가로막고 무분별한 개발행위를 부추기는 또 하나의 근본원인이 바로 개발이익의 사유화이다. 개발이익이란 용도지역 변경이나 대형개발을 통해서 토지소유자의 직접적인 노력과 상관없이 올라간 땅값 상승분을 의미하므로 불로소득이라 할 수 있다. 따라서 이런 종류의 이익은 기본적으로 사회적으로 환수되어야 하나 현재 우리 나라의 개발이익 환수제도는 거의 유명무실한 상태이다. 예를 들어 1987년에 발생한 개발이익 272조 원은 같은 해 국민가처분 소득의 3배, 피용자 보수의 6.8배, 중앙정부 총세출의 16배에 달하는 엄청난 규모인데 토지관련 조세 등을 통해서 환수한 개발이익은 총발생액의 2%에 불과했다. 이 엄청난 개발이익의 98%가 땅소유자에게 귀속되는 현실이다(최병선, 1999). 이 때문에 너도나도 땅투기를 하고 용도변경을 해서 건축행위를 하는데 혈안이 되어있다. 기반시설

설치 의무를 회피하면 할수록, 싼값에 보전가치가 높은 토지를 매입하여 용도변경을 하고 대규모로 훼손하는 개발을 할수록 더욱 많은 이익이 보장되고 그 이익의 대부분이 토지소유자와 개발업자에 돌아간다. 이 때문에 굳이 필요하지 않은 개발행위가 곳곳에서 일어나고 난개발이 자행된다.

결국 이와 같은 난개발의 원인은 다음과 같이 귀결된다.

첫째, 상대적으로 약간 토지이용규제라 할 수 있다. 국토관리법상 준도시지역과 준농림지역에 적용되는 용적률/건폐율 등 토지이용규제가 도시지역내의 녹지지역보다 상대적으로 약하기 때문에, 도시지역내의 녹지지역보다 준도시지역, 준농림지역의 개발이 먼저 진행된 것이다.

우리 나라의 토지이용규제체계는 국토이용관리법상의 용도지역제와 도시계획법상의 용도지역제로 이원화되어 있는 실정이다. 개발수요가 많은 수도권의 준농림지역에 국토이용계획을 변형하여, 기반시설을 충분히 갖추지 아니하고 소규모 단위로 고층아파트가 건설되어 학교 및 간선도로 부족, 경관훼손 등을 유발하고 있는 것이다.

둘째는 국토이용관리법상 국토이용계획변경의 擬制處理에 있다. 도시계획은 국토이용관리법상의 용도지역 중에서 도시지역에만 적용됨으로 인해 준농림지역, 준도시지역에 대한 도시계획적 관리에 한계가 있다. 특히, 주택건설촉진법 제33조4항의 규정에 따라, 개발업자의 주택건설업계획을 건교부장관이 승인하면, 국토이용계획변경이 의제처리 되도록 되어 있다. 일부시장, 군수들은 소규모 면적에 대해 준농림지역(용적률 100%)을 준도시지역(용적률 200%)으로 국토이용계획을 변경하여 고층아파트를 건설한 것이다.

셋째는 환경오염 및 경관을 파괴하는 산발적 개발이다. 영세 민간주택 건설자본에 의한 개발일 경우, 소규모 주택단지가 시가지와 멀리 떨어진 곳에 밀집 또는 산발적으로 개발됨으로써 소규모 단지별로 필요한 시설만 확보하고 기반시설 및 공공용지 확보를 하지 않을 뿐만 아니라 환경오염 및 경관을 파괴하는 요인으로 작용하고 있는 것이다. 특히 산지전용의 문제점으로, 전용권한의 범위가 넓은 것으로, 보전임지 전용허가. 협의 권한이 ① 산림청장은 보전임지면적 20ha 이상, ② 시. 도지사, 지방산림청장은 1-2ha미만, ③ 시장. 군수, 사유림관리소장은 보전임지면적 1ha 미만이며, 전용협의기준 미비 등으로 골프장, 스키장, 관광지 외에는 계량화된 전용협의기준이 없는 실정이다. 특히 준보전임지의 통제가 미흡한데, 현행 준보전임지의 산림형질변경은 법률상 시장. 군수의 고유권한이며, 목적사업별, 면적기분별로 제한할 수 있는 근거가 없다. 따라서 산림보전이 필요한 지역은 형질변경제한지역으로 고시를 확대할 필요가 있으나 시장. 군수는 민원발생 등을 이유로 제한지역 고시를 기피하고 있는 실정이다.

넷째는 기반시설 및 공공시설용지확보 의무의 회피이다. 대규모 민간주택 건설자본은 아파트단지 규모가 2, 500세대 이상이면 초등학교 1개를 , 3, 000세대 이상이면 동사무소 등 공공시설 부지를 건설업체가 확보해야 하므로, 아파트단지 건설계획을 2, 500세대 미만으로 허가 받아 기반시설 및 공공시설 부지의 부담을 회피하고 있는 실정이다. 준농림지역 전체의 개발계획 또는 지침 없이 건축허가 수준에서 개발허가를 개별적으로 판단하여 허가함으로써 난개발의 초래 및 도시기반시설이 미비된채 개발을 추진하는 것이다. 따라서 준농림지역 등에서 기간도로망 등 사전계획 없이 기존도로를 이용한

주택건설사업계획을 승인함에 따라 기존도로의 계획교통량 초과하는 등 교통 문제 여러 가지 문제를 유발하고 있는 것이다. 현행 주택건설촉진법 규정상 도로 및 상. 하수도는 지방자치단체가 설치 아파트 등이 기승인 상태에서 지방자치단체의 열악한 재정형편상 도로 및 상. 하수도 시설의 확충에 어려움이 있으며, 아파트사업자에게 기간시설부담금을 부과할 수 있는 법적 근거 미비로 부과대상 사업과 부과금액 산정도 어려운 실정이다.

다섯째는 토지수급계획의 한계이다. 현실적으로 도시계획분야의 개발가능지 평가 및 그에 따른 분석 역시 지역여건을 반영한다는 측면에서 연구기관, 용역기관마다 그 기준이 다르고 그에 따른 결과 역시 다른 것이 현실인바, 토지수급계획을 마련한다는 것은 현실적으로 여러 가지 문제가 있는 것으로 나타났다. 이것은 결국 난개발의 한 원인이 된 것으로 평가되며, 자체에 토지수급제도의 과감한 폐지 및 종합계획을 수립한 수 사업을 추진해야 하는 것이다.

국토이용계획은 국토의 효율적인 이용, 관리에 관한 견지에서 토지기능과 적성에 따라 적합하게 이용, 관리하기 위한 계획이다. 토지수급계획은 제 3차 국토종합개발계획 기간동안 필요한 개발용 토지수요에 대응하여 가용토지의 합리적인 공급방안을 5년 단위로 마련함으로써 토지수급의 불균형을 해소하는 한편, 국토이용계획의 입안결정에 관한 기준이 되어 각종개발사업에 따른 원활한 토지공급과 환경훼손을 방지하고, 국토의 개발과 보전이 조화를 이루도록 하기 위한 제도이다. 토지수급계획이 가지는 한계를 개선하기 위해서는 비도시지역의 도시계획을 통해 종합적인 공간배치계획이 선행된 후에 가능할 것이다.

여섯째, 정부의 택지개발사업 추진의 한계(신도시차원의 공간계획 부재) 및 이에 편승한 공동주택건설이 그것이다. '93년 이후에 경기도 지역 특히 용인 지역의 택지개발사업은 종합적인 계획수립이 전제되지 않은 지구지정에 따른 개발로 주변 연계교통망의 미비로 인한 제도적인 문제, 지역여건을 고려하지 않은 대규모개발사업의 추진에 따른 문제로 인해 각종 도시행정수요가 급증하고 있어 지방자치단체의 재정적 부담을 야기하는 것이다.

제 3 장 외국 난개발 관련 토지이용 · 관리제도

본 장은 선진외국들이 난개발(urban sprawl)과 관련하여 어떠한 정책을 전개하고 있으며 또한 이러한 정책이 우리에게 주는 시사점을 정리하기 위해 외국의 국토이용체계 및 난개발 관련 제도에 대해 살펴보고자 한다.

제 1 절 외국의 국토이용체계

외국의 국토이용체계를 살펴보면, 장기간에 걸친 산업화과정과 자유방임적 건축자유주의의 시기를 거친 영국과 독일 등 유럽국가들은 도시환경의 황폐화와 토지투기를 절실히 경험한 후 독자적인 제도적 장치, 예컨대 개발권의 국유화 또는 지구상세계획제도 등을 창안하여 지가를 안정시키고 쾌적한 국토환경을 확립하는 등 철저한 국토이용관리체제를 구축하고 있다. 미국은 광활한 국토와 풍부한 자원을 바탕으로 자유로운 시장경제를 신봉하는 나라지만 국토관리에 있어서는 19세기 말 독일에서 창안된 용도지역제를 바탕으로 그 취약점을 보완하는 한편 도시설계제도, 성장관리제도 등을 도입하여 국토 및 도시환경의 질 향상에 주력하고 있다.²⁰⁾

20) 건설 교통부, 상게서, pp. 134-137

제 2 절 난개발 관련 토지이용 · 관리제도

1. 일 본

일본의 도시주변부 관리제도는 크게 개발허가와 택지개발지도요강 및 조례 등으로 구분할 수 있다.

개발허가제도의 목적은 구역구분제도를 담보하는 것으로서 시가화구역 또는 시가화조정 구역에서 행하는 개발행위에 적용되어, 개발행위에 일정의 수준을 확보하는 동시에 시가화조정 구역에 있어서는 시가화를 억제하는 기능을 수행하게 된다. 즉, 시가화조정 구역에서의 개발행위는 엄격한 규제를 받게 된다. 우리 나라에서 발생하고 있는 난개발의 주요원인이 되고 있는 소규모 개발행위에 대한 규제장치로서의 역할도 수행하고 있다.

택지개발지도요강 21)은 야마사키시에서 최초로 제정되었다. 그러나 그 당시 지도요강은 주로 단지조성에 필요한 공공공익시설의 정비수준을 정하는데 불과했고, 개발자의 재정적 부담에 대해서는 규정하지 않았다. 현재와 같이 개발자에 대한 비용부담을 정하고 있는 택지개발지도요강이 출현하게 된 것은 1967년 가와니시시의 경우가 처음이며, 그 이후 전국적으로 확대되기 시작하였다. 1993년말 현재 지방공공단체인 전국의 시·구·정·촌(市·區·町·村)중 거의 절반에 달하는 1400여개의 단체에서 지도요강을 제정하였으며, 시간이 지날수록 그리고 대도시권일수록 그 비율이 높게 나타나고 있다.

21) 한국토지공사, 「토지개발사업에서 간선 및 공공시설의 비용부담에 관한 연구」, 1996, 4. pp.180-181

지도요강의 주요내용에 있어서는, 택지개발지도요강의 적용대상 사업범위는 개발면적과 개발호수 2가지 기준이 있다. 개발면적을 기준으로 하는 경우 많은 지방공공단체가 도시계획법상의 개발허가 기준(1,000㎡)에 맞추어서 1,000~3,000㎡의 사업을 적용대상으로 하고 있다. 개발호수를 기준으로 할 경우에는 대부분의 지방공공단체가 주택2~9호의 건설을 적용대상으로 하고 있다. 이상의 적용대상 사업범위를 볼 때 지방공공단체들은 소규모 난개발에 대한 대응에 치중하고 있음을 알 수 있다. 택지개발지도요강은 지자체의 내구로서 법적 구속력은 없지만 도시근교의 지자체를 중심으로해서 도시근교 토지이용관리를 위하여 적극 도입되고 있다.

조례가 택지개발지도요강과 다른 점은 의회가 입법화한 점과 적극적으로 마을 조성을 위한 수단으로 활용되고 있다는 점이다. 개발억제와 환경보전을 위해 보다 강력한 대처를 하기 위한 제도이다.

도시근교 토지이용관리제도에 있어서 일본이 우리 나라와 근본적으로 다른 점은 보다 구체적인 사업과 행위규제 등 여러 가지 대처방안이 마련되어 시행되고 있다는 점이다.

2. 미 국

도시성장관리란 난개발을 배제하고 도시의 계획적 성장을 도모하기 위한 것으로 ① 도시 내 일정지역, 도시 전역 또는 광역적인 지역을 대상으로 하며, ② 종합적인 계획에 기초하며 ③ 그 계획에 정합적인 수법으로, ④ 개발의 억제 혹은 유도, 또는 개발에 따르는 폐해의 방지를 행하는, ⑤ 균형된

성장, 생활의 질 향상을 실현하고자 하는 노력이라고 정의될 수 있다. 1970년대 초 미국의 대도시 주변지역이 급성장 하면서 무계획적인 도시확산현상의 가속화가 초래되었다. 이 과정에서 도로, 상하수도, 학교, 공원 등과 같은 공공시설의 부족, 세금에 의한 재정확보의 한계 등의 문제가 발생하였다. 이에 따라 성장제한 혹은 성장관리 방안이 적극 고려되기 시작하였다.

성장관리정책은 용도지역 규제를 강화하고 개발행위의 물량을 통제하는 방법 등을 통해 도시성장 자체를 막고자 하는 정책으로서 현재 많은 지역에서 채택하고 있다. 반면에 인구와 기업의 이출로 어려움을 겪고 있는 대도시지역은 기업육성특구(enterprise zone)등을 지정하여 규제를 대폭 완화하거나 도시개발사업 보조금 (Urban Development Action Grant)등을 지급하고 있다.

미국에 있어 성장관리정책의 주요 수단²²⁾은 크게 적정 공공시설요구제 (adequate public facility requirements: APFR), 개발영향부담금(development impact fee), 조세 징수재원 지구(TIF: tax increment financing district) 등으로 구분할 수 있다.

먼저 공공시설요구제는 공공시설이 적정하게 갖추어지지 않은 지역에 대해서는 개발행위를 불허하며, 기존 공공시설에 인접하여 개발하는 경우 추가적인 인센티브를 제공함으로써 바람직한 입지의 개발패턴으로 유도하려는 성장관리기법이다.

개발영향부담금 (development impact fee)은 미국에 있어 지방자치단체들이 대규모개발에 따르는 공공시설 및 서비스에 대한 비용을 조달하는 가장 핵심적인 제도이다. 개발영향 부담금은 개발사업 승인시 개발에 따라 필요하

22) 이상대 외, 전계논문, pp. 117-138

게 될 공공시설의 설치비용을 적절하게 계산하여 개발자(건축업자)에게 부과시키는 납부금을 의미한다.

조세징수원지구 (TIF: tax increment fincing district)란 지방자치단체가 도시의 신시가지나 기존 시가지의 개발 또는 재개발에 소요되는 재원을 미래의 세금 수입을 기초로 자금을 조달하는 방법을 말한다. 즉, 개발수요에 따라 개발이 필요한 지역을 지정하고 공공시설 정비 및 기반시설 설치 등 개발에 필요한 공적개발 비용을 해당지역으로부터 발생될 미래의 토지개발수입으로 충당할 수 있도록 한 것이다.

3. 영 국

영국에서 도시개발에 따른 사회적 비용부담제도는 계획에 의한 도시기반시설확보 (planning gain)와 계획협정(planning agreement) 으로 구분할 수 있다.

먼저 '계획이득(planning gain)'제도는 그 기본 아이디어에 있어서는 미국의 개발부담금 제도와 유사하다고 할 수 있으나 그 법적 성격이나 실행과정은 매우 상이하다. 1947년 『도시 및 지역계획법』 제정 이후 어떠한 개발프로젝트도 반드시 계획당국의 허가를 받아야만 한다는 것이다. 이에 따라 개발업자들은 자신들의 개발프로젝트에 대한 자치단체의 허가를 쉽게 받기 위해서 개발계획서를 제출할 때 자신들의 개발이익 일부를 공공시설의 재원으로 제안하는 관행이 발생했으며 이 같은 관행이 법원에서 사법적으로 용인이 되면서 계획이득이라는 하나의 제도적 틀로서 정착이 되게 한 것이다.

비록 계획이득제도가 도시 및 지역개발에 따른 공공서비스 재원조달을 위한 수단으로서 영국의 여러 자치단체에서 광범위하게 활용되고 있기는 하지만 그 구체적 내용이 규범적으로 열거되어 있는 것은 아니다. 계획이득이 적용되는 구체적인 공공서비스의 유형과 규모는 기본적으로 자치단체와 개발업자의 협상능력에 달려있다. 즉, 자치단체의 협상능력이 클수록 계획이득제도를 통해 더 많은 공공시설 재원을 확보할 수 있게 된다.

그러나 최근 학계 및 중앙정부차원에서 자치단체들의 이 같은 공공시설 재원조달 방안 즉 계획이득제도에 대해서 많은 비판이 제기되고 있는데 즉, 특정개발계획의 허가 여부가 종합적인 계획체계 전반에서 결정되기보다 개발업자가 제시하는 개발이익의 몫에 의하여 결정됨으로서 계획 승인과정의 정당성에 대한 논란을 끊임없이 불러일으킬 수밖에 없다는 비판이다.

계획협정이란 지자체가 토지의 개발 또는 이용을 제한 혹은 규제하는 목적으로 그 토지에 권익을 갖고 있는 자와 협정을 체결하는 제도를 말한다. 이는 당사자간의 동의를 전제로 하고 있어서 통상의 개발규제(허가조건)에서는 달성하기 어려운 계획이득도 달성할 수 있다. 이 제도는 1970년대 이후부터 많이 적용되어 오고 있다. 증가하는 개발수요를 적절히 통제할 필요가 있었으며, 나아가 인프라설치에 대한 부담을 경감하기 위하여 모색된 방법이다. 합의에 기초한 계획협정은 허가조건과 비교하여 융통성이 매우 높기 때문에 지자체로서는 여건변화에 따라 신속적인 개발규제수법으로 활용하기 용이한 제도가 된다. 그러나 계약당사자간 합의가 되지 않아 필요한 사업임에도 불구하고 사업이 지연되거나 중단되는 경우가 발생하는 단점도 지니고 있다.

4. 프랑스²³⁾

프랑스에서는 매년 30~50만 호의 신규주택이 공급된다. 이 같은 개발에 따르는 공공시설의 재원조달을 위해서 현재 크게 개발지역세(local development tax), ZAC(zones d'aménagement), 특별부담금 부과지역 (special exaction area) 지정 등 다양한 종류의 제도가 시행되고 있다. 자치단체는 개발업자에게 개발승인을 하면서 동시에 지역개발세를 부과한다. 지역개발세는 신규로 건설된 건축물의 연면적의 총 가격에 대해 부과된다. 이를 위해 단위면적당(m²) 가격이 사전에 책정되어 있다. 9가지 유형의 건축물 (즉, 농업용 건물, 공장, 상업용 건물, 6가지 유형의 주택)에 대한 단위면적당 가격이 도시관리부장관(Ministry Urban Affairs)에 의하여 책정된다. 단위면적당 가격은 매년 정부의 건설비용지수에 따라 조정된다. 현재 지역개발세의 기본세율은 1%로 되어 있다. 그러나 지역여건에 따라서 자치단체가 독자적으로 5%까지 세율을 인상책정 할 수 있다.

한편, 1960년대 프랑스에서는 수백, 수천 호에 이르는 대규모 택지개발이 활발히 시도되었다. 이에 따라 대규모개발단지에 필요한 공공시설을 보다 효과적으로 공급하기 위한 제도가 도입되었는데 이른바 ZAC(zones d'aménagement concerté) 가 바로 그것이다. 이것은 미국의 계획단위개발(PUD: planned-unit development)과 유사한 제도라 할 수 있다.

ZAC는 개발업자가 신개발지역에 공급하여야 할 공공시설을 자치단체와 협의함으로서 결정하는 제도로 ZAC에 의하여 공급될 수 있는 공공시설은

23) 한국토지공사, 전게서, pp.144-149

도로, 하수처리시설 같은 기본적인 기반시설 뿐만 아니라 학교, 극장, 도서관, 어린이 놀이터 같은 공공서비스시설도 포함된다. 그러나 이 제도는 그 이후 두 가지 관점에서 비판의 대상이 되어왔는데 첫째는 이 제도하에서는 개발업자들이 어느 정도의 공공시설을 제공할 수 있느냐에 따라 개발권이 주어졌기 때문에 토지이용계획에 대한 공적 신뢰도가 추락하였다는 점이다. 두 번째는 ZAC에 의한 자치단체와 개발업자들의 합의 속에 포함된 공공시설들이 양적으로나 질적으로 파소 계상 되는 결과가 나타나 주민들의 불만이 높아지게 되었다. 이 같은 비판으로 인해 ZAC는 한때 프랑스 개발지역의 공공시설재원의 40%를 담당하였으나 최근에는 10%이하로 감소되었다.

특별부담금 부과지역이란 동지역으로 지정될 경우 신개발에 따르는 기반시설의 실질비용을 전액 또는 일부분을 개발업자가 부담하게 된다. 그리고 나머지는 자치단체가 부담함으로써 개발과 동시에 필요한 공공시설이 완전히 공급될 수 있도록 한다.

특별부담금 부과지역제도는 그 공과를 평가하기에는 아직 실시기간이 짧지만, 이 제도가 기존의 비공식적이고 때로는 불법적인 공공시설 재원조달 방법을 양성화하고 자치단체로 하여금 공공시설 설치를 위해 지역개발세나 특별부담금제도 중에서 택일하게 하는 선택의 폭을 확대하였다는 점에서 중요한 의미가 있다.

5. 독 일

독일의 경우 기반시설 공급은 지구상세계화에 의해 이루어진다. 지구상세계화에서 요구하는 기준에 적절한 기반시설 및 공공시설의 공급을 건축허가의 전제조건으로 하고 있다. 공공시설 설치비용은 수익자부담원칙에 의거하여 적용되고 있으며, 지자체는 시설공급에 의해 편익을 향유하는 토지소유자에게 시설설치비의 90%까지를 지구공공시설부담금으로 징수한다. 단, 토지소유자가 지자체의 투자 (주로 도로건설)로 이익을 향유할 때에 한하여 부과할 수 있다. 지구공공시설의 종류 및 범위, 비용조사 및 부담방법, 원단위의 수치, 비용분담, 지구공공시설의 최종형태 등은 지자체 조례로 정하고 있다. 모든 개발에 있어 상세 계획이 우선적으로 수립됨을 전제로 하면서 지구공공시설부담금 제도를 적용하기 때문에 제도의 실효성이 있으며 도시의 체계적 개발을 유도할 수 있다.

제 3 절 시사점

사실 난개발의 문제는 우리 나라만 겪는 독특한 문제는 아니다. 영국, 독일 등 서구 여러 나라들은 이미 수십 년 전에 극심한 난개발 문제로 한 바탕 진통을 겪었고 최근 미국에서도 난개발이 사회문제가 되고 있다.

난개발 문제는 급속한 산업화와 도시화 과정에서 자연스럽게 발생하는 일종의 고질병이라고 할 수 있다. 그렇기 때문에 난개발 문제에 관해서는 과거 서구 선진국들이 이 문제에 어떻게 대처하였으며 그리고 최근 미국이 어떻게

하고 있는지를 살펴봄으로써 귀중한 교훈을 얻을 수 있다.

난개발 문제에 대하여 선진국들이 대처했던 모습에서 우리가 꼭 눈여겨보아야 할 것은, 이들이 공통적으로 '특단의 조치'로 난국을 헤쳐나갔다는 사실이다. 그 만큼 난개발은 고치기 어려운 고질병임을 반영한다. 서구 선진국들이 취한 '특단의 조치'란 개인의 사유재산권 행사에 엄청난 제한을 가했다는 의미에서 특단 이다.

독일이나 프랑스는 국토의 구석구석을 상세계획 아래 꼭 묶어버리는 방법을 택하였다. 이 결과 독일이나 프랑스의 대도시 시민들은 자기 집의 위치나 크기는 고사하고 색깔도 자기 마음대로 칠할 수 없을 정도로 토지이용에 대한 규제가 엄격하게 되었다.

영국은 소유권과 개발권을 분리하는 방법을 택하였다. 여기에서 개발권이란 좀 더 큰 사회적 이익을 얻기 위하여 현재의 토지용도를 다른 용도로 바꿀 권리를 말한다. 세계에서 가장 사유재산권이 잘 보호되고 있다는 미국에서도 최근 개발권을 소유권으로부터 분리하는 조치로 난개발에 대처하고 있다.

이렇게 보면, 이미 선진국에서도 개발권을 소유권으로부터 분리시키는 관행이 실시되고 있음을 알 수 있다. 그러나 우리 나라에서는 위헌의 소지가 있다는 비난도 나오고 있다. 이는 그 만큼 토지를 개인의 이익을 위해서 마음대로 이용하는 관행이 우리 사회에 뿌리깊음을 반영한다.

미국에서는 도시 주변에 그린벨트를 칠 때, 그린벨트 안에 있는 토지의 소유주에게는 개발권손실에 대하여 시가로 보상해주는 방법을 많이 택하고 있다. 좀 더 정확하게 말하면 개발권만 정부가 매입한다. 이와 같이 정부가 개발권만 매입하는 방법이 소위 개발권선매제도의 핵심내용이다. 현재 우리 나

라에서는 개발제한구역을 조정하면서 그린벨트로 계속 존치되는 지역의 토지는 국가가 매입할 것으로 알려지고 있다. 과연 그 땅의 매입에 소요될 막대한 돈을 어떻게 조달할 것인가의 문제는 제쳐두고, 설령 토지를 매입한다고 하더라도 정부가 소유권까지 매입할 필요가 없다. 미국에서처럼 단지 개발권만 매입하면 그 뿐이다. 미국의 경험을 보면 대체로 개발권의 가격은 땅값의 절반 이하이다. 미국의 경우에는 개발의 적지인 대도시 주변지역에 그린벨트를 치기 때문에 개발권의 가격이 비교적 비쌌지만, 우리 나라의 경우 존치되는 그린벨트지역은 개발여건이 그리 좋은 곳은 아닐 가능성이 높기 때문에 개발권의 가격도 비교적 저렴한 가능성이 높다. 그렇다면 소유권까지 매입하는 경우에 비해서 훨씬 저렴한 비용으로 그린벨트를 존속시킬 수 있을 것이다.

개발권을 박탈할 경우 이에 대하여 보상해주는 또 한 가지 다른 방법은 그 개발권을 다른 지역에서 행사하게 허용하는 방법이다. 예를 들면, 개발제한구역 안에서 개발권을 행사하지 못하게 하는 대신에 개발수요가 넘치는 도시지역에서 박탈당한 만큼의 개발권을 행사하게 정부가 법적으로 허용해주는 것이다. 이 방법이 흔히 개발권양도제도 혹은 개발권거래제도로 알려진 제도인데, 미국에서 많이 이용되는 제도이다.

미국의 소유권-개발권 분리제도는 사유재산권을 제한하기보다는 오히려 사유재산권을 보호하기 위한 방편이 되며, 그럼으로써 기존의 경색된 지역이나 지구제의 운용에 융통성을 가미하여 토지이용규제를 좀 더 원활하게 하고 정책수단의 다양성을 확보하기 위한 제도라는 것이다. 그래서 미국에서는 소유권 개발권 분리제도를 21세기 도시계획의 꽃이라는 말도 나오고 있다.

또한 미국에서 많이 이용하는 개발권선매제도는 우리 나라의 현실에 잘 맞지 않는 제도라는 주장이 있다. 미국과 달리 우리 나라의 땅값은 워낙 비싸서 정부가 개발권만 산다고 하더라도 돈이 너무 많이 들기 때문이라는 것이다. 그렇다면 우리 나라의 땅값이 왜 비싼가를 근본적으로 생각해보아야 한다. 물론 경제학적으로는, 토지공급에 비해서 토지에 대한 수요가 워낙 크기 때문이라고 말할 수 있다.

그러나 수요란 국민의 의식을 반영한 것이요 제도와 밀접한 관계가 있다. 다른 조건이 동일하더라도, 개인 마음대로 토지를 이용해도 좋다는 생각, 토지를 이용해서 한탕 해야하겠다는 생각이 팽배한 사회에서의 땅값과 서구사회에서처럼 토지는 개인 마음대로 이용해서는 안 된다는 사고방식이 팽배한 사회에서의 땅값은 엄청나게 다를 것이다. 토지에 관한 서구사회의 사고방식이 우리 사회를 지배하게 된다면 그 자체로 땅값이 크게 떨어지고 안정화될 것이다.

그래서 1980년대 말 지가양등과 토지투기에 대하여 토지공개념 법으로 대처할 것이 아니라 개발권 - 소유권 분리로 대처했어야 했다는 말을 하는 것이다. 토지에 관한 서구사회의 사고방식이 우리 사회에 도입되려면 우리의 토지제도부터 서구식으로 바꾸어야 한다.

제 4 장 용인시의 난개발 사례연구

본 장에서는 수도권 난개발 사례를 분석하는 것으로 용인시를 선정하였다.

분석 대상지를 용인시 서북부지역으로 정한 것은 난개발이 가장 심각한 지역이며 계속적으로 개발이 이루어지는 지역이기 때문이다. 따라서 본 연구는 용인시를 중심으로 용인시 난개발의 구조, 용인시 난개발의 문제점, 을 중심으로 살펴보고자 하며, 이를 토대로 난개발 방지를 위한 방안을 모색하고자 한다.

제 1 절 용인시 주택사업 계획 개요

전체 면적이 124.6㎢로 인구 18만6000명인 용인서북부지역은 현재 예정된 건설 물량만 소화해도 2006년에는 85만명으로 늘어나게 된다.

토지공사와 주택공사가 개발했거나 추진 중인 18개의 택지개발지구와 민간 건설업자들이 역시 건설했거나 추진중인 89개소의 아파트단지가 용인을 이렇게 만들고 있다. 인구 40만명 규모의 신도시인 분당에 비해 도시기반시설에 대한 대책이 거의 없는 상황에서 두 배나 큰 괴물도시가 탄생하고 있는 것이다. 이러한 난개발로 인한 폐해가 이미 속속 드러나고 있고 주민들은 이에 대한 저항을 시작했다.

이에 용인시는 24일 녹지의 무분별한 훼손과 난개발을 막기 위해 이르면 올 하반기부터 용인시에서 녹지를 형질 변경해 아파트를 짓거나 개발행위를 할 경우 원상복구 이행금 명목으로 부지 조성비의 절반을 시에 예치해야하

며, 지역별로 ‘개발불능지역’도 지정된다는 내용의 도시계획 조례를 일부 개정, 25일 입법예고한다고 밝혔다.²⁴⁾

개정안에 따르면 자연녹지를 토지 형질 변경 허가를 받아 아파트·근린생활시설 등을 건축할 경우 부지 조성비의 50%를 예치하거나 보증보험에 가입토록 하는 ‘원상복구 이행보증금제’를 실시한다는 것이다. 이는 건축허가를 받아 공사를 하다 부도·사고 등으로 인해 공사가 중지될 경우 녹지가 훼손된 채 방치되는 것을 막기 위해서다.

또 개발 신청 면적이 5천㎡을 넘을 경우 도시계획위원회의 자문을 받도록 하고 지역별로 산 높이를 기준으로 ‘개발불능지역’을 지정했다. 개발 불능 지역으로는 이동·남사·원삼·백암면은 해발 1백20m이상, 기흥·구성·수지읍 전지역은 해발 1백60m이상, 포곡·모현·양지·중앙·역삼·유림·동부동은 해발 2백m이상의 야산 등이다.

그러나 개발면적의 30% 이상을 자연 그대로 보존하도록 돼 있는 조항이 현실적으로 어렵다는 판단에 따라 이를 조정 녹지라도 30%이상이면 개발 허가를 내주기로 했다.

이와 함께 개발신청 지역에 상수도 공급이 불가능할 경우 분양·임대를 목적으로 하는 아파트 등 주택의 건축허가는 내주지 않기로 했으며, 용인시 도시계획상 녹지지역은 3백36.6㎢로 시 전체면적의 57%에 달한다”며 “더이상 녹지 훼손을 막고 용인이 난개발 지역이라는 오명을 벗기 위해 조례 개정을 추진하고 있다”고 말했다.

24) 중앙일보, 2002년 4월 22일자.

<표 4-1> 용인 서북부 지역 인구 증가 예상

(단위 : 명)

연 도	1998	2000	2004	2008
인 구	160,726	205,000	423,000	850,000

자료 : 건설교통부, 「수도권 난개발방지 종합대책」, 2000. 4.

제 2 절 용인시 난개발 현황

용인시 난개발 현황을 보면 그 주체에 따라 두 가지 형태로 나누어 볼 수 있다. 첫째는 민간주택개발사업에 의한 난개발이고, 두 번째는 난개발 유형은 공영개발의 형식을 띤 택지지구 개발사업이다.

1. 민간주택 개발사업 현황

이는 기존 택지지구의 기반시설에 무임승차하거나, 아예 기반시설에 대한 계획이 전혀 없이 자연환경 및 교통접근성을 활용하여 농지 및 산지에 우후죽순처럼 주택을 건설하는 방식이다.

<표 4-2> 용인 서북부 지역 민간공동주택사업

(단위 : 천㎡, 천인)

구 분	건 수	사업면적	세대수	수용인구	비 고
계	89	16,242	92,252	286	시전체:총119건
사업 승인	49	2,614	34,150	106	67
사업 신청	40	1,764	22,618	70	52
개발예정지	-	11,864	35,484	110	

자료 : 이창수 “난개발 원인과 대책” 용인시청 자문회의 자료, 2000.

이들 민간주택업자들은 서울에서 1시간 거리에 위치한 용인시의 지리적 여건을 감안하여 수지구, 신봉지구 주변의 상현리, 성북리와 신갈지구, 구성지구 주변의 언남리, 마북리, 그리고 구갈지구 및 보라지구 주변 등 택지개발지구의 기반시설에 무임승차하는 방식의 점개발을 진행해 왔다. 43번 국도변인 상현리 일대 야산 40만㎡를 헐어 6천6백여가구의 아파트를 공동으로 건설하는 업체들은 업체마다 1천여가구씩 지으면서도 사업승인 가구수는 2백~5백여 가구씩 나눠 건축허가를 따로 받아내고 있다.

이와 같이 소규모로 분할하여 건축허가를 받는 이유는 일정기준 이상 아파트를 지을 경우 환경영향평가, 교통영향평가 등 복잡한 심의를 거쳐야 하고 특히 학교용지, 공원 등 도시기반시설을 마련해야 하기 때문에 이를 회피하기 위함이다.²⁵⁾

25) 이성룡, 「분당, 판교, 용인 일대의 난개발 실태」, 국토연구, 2000.

2.공영개발의 형식을 띤 택지지구 개발사업

민간업체에 의한 주택개발 뿐 아니라 토지공사, 주택공사 및 지자체 등 정부기관에서 진행하는 택지지구지정을 통한 개발도 많은 문제를 안고 있다. 이들은 택지지구 개발방식이 민간의 소규모 개발에 비해 계획적이고 체계적이라는 명분을 들어 앞다투어 택지개발지구를 양산하고 있는 실정이다. 하지만 이러한 방식의 택지개발이 사실상 정부가 주도하는 또 다른 난개발에 다름아니라는 점은 용인의 경우를 보면 분명히 드러난다.

우선 현재 용인의 대규모 개발을 주도하고 있는 것이 바로 공공부문에 의한 택지개발사업이라는 점이다.

<표 4-3> 용인 서북부 지역 내 택지개발사업현황

(단위 : 천㎡, 천인)

구 분	지구수	사업면적	수용인구	비 고
계	18	20,277	425	
준 공	2	1,165	47	구갈, 수지지구
공 사 중	4	2,060	53	구갈2, 수지2, 영덕, 상갈지구
지구지정(미착공)	8	11,133	209	구갈3, 신봉, 동천, 신갈, 죽전동백, 구성, 보라지구
지구지정 검토중	4	5,919	116	서천, 보정, 영신, 동천2지구

자료 : 이창수 “난개발 원인과 대책” 용인시청 자문회의 자료, 2000.

<표 4-3>에서 나타난 바와 같이 인구수용 규모에서 볼 때 공영 택지개발사업이 민간주택건설사업에 비해 1.7배나 된다. 이러한 용인의 대규모 개발은

수도권 전반에 큰 영향을 미치는 일이다. 이러한 대규모적 개발이 광역계획과 용인시 도시기본계획 및 도시계획이 수립되기도 전에 택지개발촉진법이라는 무소불위의 개발촉진법을 등에 업고 정부기관에 의해 일방적으로 추진되고 있는 것이다. 정부 당국이 스스로 선계획 후개발의 원칙을 정면으로 거스르는 난개발을 자행하고 있는 셈이다.

이러한 공공부문의 난개발은 비록 택지지구 단위에서는 계획개발을 한다는 점에서 민간주택건설업자들의 점개발보다 우월한 측면이 있으나, 택지지구를 넘어서서 도시 전반의 교통, 공공시설, 환경인프라 등에 대한 고려는 전혀 없다는 근본적 한계가 있다. 뿐만 아니라 개발이익만을 노린 엄청난 녹지훼손과 주민 피해 유발 실태를 보면 공영개발이라는 표현이 무색할 정도이다. 환경정의시민연대의 분석 자료에 따르면 소위 공영개발을 한다는 토지공사의 죽전지구 택지개발 사업이 현재의 토지이용계획대로 진행된다면 무려 60% 이상의 임야가 훼손된다. 또한 무리한 택지지구 지정을 통해 조상 대대로 고향을 지키며 살아온 원거주민들에게 일방적 불이익을 강요함으로써 엄청난 민원을 야기하고 있는 실정이다.

이 때문에 용인시에서도 신성지구, 죽전지구 택지개발예정지구 지정에 대한 1997년 4월 29일자 의견에서 도시기반시설 부족과 교통체증, 상수원 절대 부족, 인구증가에 따른 행정력 부재, 대규모 개발로 인한 환경문제, 그리고 대규모 집단민원 등을 이유로 반대의견을 분명히 한 바 있다. 아울러 기존 도시와 더불어 계획중인 택지개발지구를 하나의 정주생활권으로 하는 종합적인 개발계획 하에 자족도시로의 건설이 필요함을 용인서북부권 신도시 개발건의(1999. 2. 3), 용인서북부지역 택지개발사업 추진에 따른 건의(1999. 12),

토공, 주공의 용인서부지역 택지개발계획 전면 백지화 요구²⁶⁾등을 통해 지속적으로 요구하고 있는 실정이다. 이러한 주장은 그간 용인시가 도시기본계획 작성에 능장을 부리고 민간개발업체들의 난개발에 대해 무책임하게 허가행위를 해왔다는 점에서 자격 논란이 있을 수 있지만, 공영개발의 이름으로 진행하는 택지개발사업이 용인시의 계획적이고 지속가능한 발전 전략에 전혀 부합하지 않는 또 하나의 난개발이라는 점을 명백하게 지적한 것이라 봐야 한다.

제 3 절 용인시 난개발의 문제점

난개발에 따른 문제점들은 매우 다양하고 광역적일 뿐 아니라 해결하기가 매우 어렵다는 특징을 지닌다. 이하에서는 용인시 난개발의 문제점을 살펴보고자 한다.

1. 기반시설 부족 현상 초래

도시개발이 제대로 이루어지려면 도시 공간을 대상으로 도시계획의 목표와 기본구상을 설정한 후 이에 따라 토지이용, 교통, 환경, 기반시설 등을 종합적으로 검토한 도시계획이 사전에 수립되어야 한다²⁷⁾

그러나 현행 국토이용관리체계는 도시계획의 대상에서 벗어나 있는 준농림

26) 문화일보. 2000. 8.

27) 이창수, 「용인시 난개발의 원인과 대책」, 용인시 발전방향 모색을 위한 토론회 자료집, 환경정의시민연대, 2000.

지에서 일정한 기준만 충족하면 개발이 자유롭게 허용되어 있는 반면에 기반 시설 설치에 대한 장치는 유명무실한 상태이다. 이 때문에 민간주택건설업자들은 기반시설 부담이 없는 준농림지에서의 택지개발을 통해 많은 이윤을 보장받고자 하는 것이다. 더욱 심각한 것은 용인시의 경우 도농복합시가 된 이래 1996년부터 시작한 도시기본계획 수립작업이 지지부진한 상태에서 계획 부재의 개발이 엄청나게 진행되었다는 점이다.

그 결과 죽전삼거리와 오리~올림픽대로간 고속화도로에 심각한 혼잡현상이 발생하고 있고, 용인 수지지구로 연결되는 올림픽대로와 국도를 잇는 연결도로도 1차선으로 통행차량들이 큰 혼잡을 이루고 있다. 특히 분당과 수지가 만나는 풍덕천 사거리는 출퇴근 시간이 되면 서울 수원 분당 용인 신갈 등 네 방향의 도로가 꽉 막혀 주차장이 된다. 또한 서울과 인근 도시로 이어지는 버스노선과 버스종류가 다양하지 않고, 대부분의 버스가 일반버스가 아닌 좌석버스로서 교통비가 너무 많이 들뿐만 아니라, 도로를 과속으로 지나다니는 공사차량에 의해 사고의 위험이 상당히 크다.

용인시의 도로교통시설계획의 문제는 인근의 계획도시인 분당과 비교하면 더욱 두드러 진다. 분당의 경우 인구 40만명 규모에 2개 고속도로(17.8km)와 전철 1개 노선, 그리고 왕복 4차선 이상 도로 21개 노선(64.1km)이 도시건설 계획에 포함되어 확보되었다. 이에 비해 인구 85만 규모가 될 용인의 경우 종합적인 도시기반시설 건설계획도 없이 마구잡이 아파트 건설이 이루어진 것이다.

우리 나라 도시의 시가화구역 도로율이 15~20%이고 분당이 19.9%, 일산이 20.9%인데 반해 용인서북부지역의 도로율은 1.8%에 불과하다²⁸⁾. 이에 따

라 교통대란이 일어나는 등 심각한 후유증이 발생하자 건교부는 부랴부랴 수도권 남부지역 교통시설확충계획을 발표했지만 이미 심각한 난개발로 교통기반시설 확충에 근본적 장애가 있으며 총 2조 4,131억원에 달하는 재원조달방안도 뚜렷하지 않은 상태다.

이러한 교통시설기반의 미비 외에도 교육시설이 부족해서 개교가 늦춰지기도 하고 2부제 수업을 받거나 심지어는 인근 분당으로 위장전입을 하는 경우도 있다. 또한 수지읍 상현초등학교처럼 아파트 신축공사장 한가운데 놓여져 있어 학생들이 질주하는 덤프트럭 사이를 뚫고 인도조차 없는 도로를 몇 개 건너 등하교를 하는 실정이다. 이밖에도 용인시 스스로 행정마비 상황을 예측할 정도로 급격한 인구증가에 비해 공공시설 확충이 전혀 뒤따르지 못하고 있는 실정이다.

2. 녹지훼손과 자연경관과의 파괴 및 우량농지 잠식

개발이익이 높은 준농림지를 중심으로 급속도로 개발이 진행되면서 산림과 농지가 흔적 없이 사라져 가고 있다. 수원~용인~광주를 연결하는 43번 국도의 경우 용인시 수지읍 상현리에서 풍덕천리까지 약 2km 구간에서는 도로 양쪽의 수려한 야산들을 파헤치고 30여 곳에서 아파트가 건설되고 있다. 수지읍, 기흥읍, 구성면 등 용인 서북부 지역에 건설중인 아파트들도 대부분 같은 양상을 보이고 있다.²⁸⁾

28) 황희연. 「올바른 국토정책 개선방향」, 수도권 살리기 시민네트워크 출범식 및 국토정책 개선방안 토론회 자료집, 2000.

29) 이성룡, 전게서.

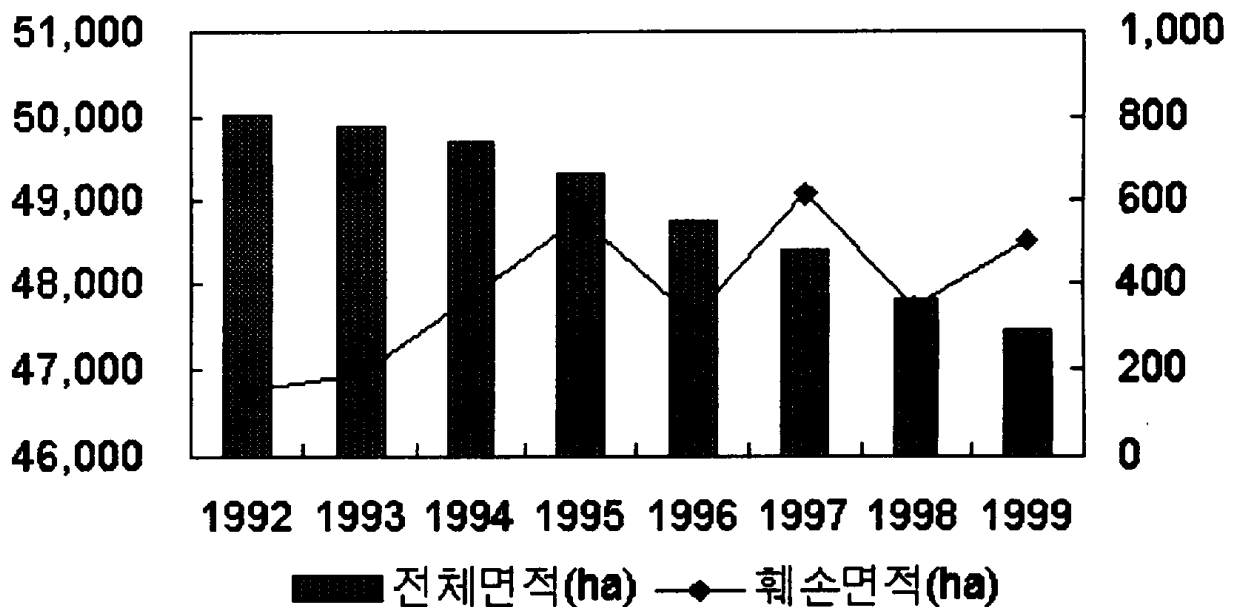
심지어 공영개발을 표방한 토지공사의 죽전지구개발계획을 보면 인근 분당시와 용인시의 연담화를 막아주는 마지막 보루이며 주변 시민들이 아끼고 이용하는 숲인 대지산을 등산로만 남겨두고 송두리채 파헤쳐서 아파트를 짓는 것으로 되어 있어 거의 이성을 상실한 개발지상주의를 보는 느낌이다. 이 아파트들은 산림을 훼손하는데 그치지 않고 야산 위로 불쑥 솟아오르거나 논 한가운데 우뚝 서서 주변의 경관을 심각하게 망가뜨리고 있다. 산림보다 더 쉽게 잠식되는 것이 농지이다. 농지는 개발이 용이하고 녹지보전에 대한 시민들의 관심이 덜하다는 점 때문에 엄청난 규모로 전용되고 있다. 더구나 난개발은 농로 상실 및 농수로 오염 등 아파트 주변의 우량농지 조차도 제기능을 할 수 없게 만들고 있다. 아래 표와 그림을 보면 1994년 이후 농지 및 임야가 급속하게 잠식되어 가는 것을 알 수 있다.

<표 4-4> 용인시 전체 녹지면적 연차 비교

(단위 : ha)

연도별	녹지면적(농지+임야)		농지 면적		임야 면적	
	전체면적	훼손면적	전체면적	훼손면적	전체면적	훼손면적
1990					33,928	484
1991					33,444	178
1992	50,014	50,014	16,748	117	33,266	36
1993	49,861	49,861	16,631	139	33,230	56
1994	49,666	49,666	16,492	203	33,174	172
1995	49,291	49,291	16,289	372	33,002	183
1996	48,736	48,736	15,917	203	32,819	111
1997	48,422	48,422	15,714	219	32,708	396
1998	47,807	47,807	15,495	218	32,312	132
1999	47,457	47,457	15,277	234	32,180	272
2000	46,951	46,951	15,043	104	31,908	115

자료: 황기현, 「용인지역 난개발 원인과 대안」, 토지연구, 제11권 제3호, 2001.



[그림 4-1] 용인시 녹지면적 변화 추이

3. 수해 및 재해 등에 매우 취약

지난 7월 22일 새벽 한차례의 집중호우로 엄청난 토사가 흘러내리면서 용인서북부지역 수지읍과 구성면 일대 마을 농경지와 주택가들이 심각한 피해를 입었다. 농경지는 흙과 모래로 뒤덮여 논인지 밭인지 구별할 수가 없는 지경이 되었다. 빗물이 흘러 내려가야 할 하수도가 토사로 막혀 역류하면서 곳곳이 침수되었다. 특히 용인시 평균강우량이 310㎜였고 최대 485㎜인데 비해 수지읍의 경우 123㎜에 머물렀음에도 불구하고 수지읍에서 많은 피해가 발생한 것은 난개발 영향 말고는 설명할 방법이 없다. 실제로 수지읍 상현3리 피해주민의 경우를 보면 지금까지 아무리 비가와도 침수된 적이 없던 고지대인데 이번 비로 3천 평의 농경지와 공장, 창고가 침수되는 피해를 입었다. 그 이유는 인근 현대성우아파트와 동일주택이 양쪽 산을 깎고 계곡을 메워서 택지를 조성하면서 물길을 제대로 내지 않고 오히려 옹벽으로 막아놓는 바람에 물이 빠지지 못한 탓이다. 구성면에서는 마을 뒷산의 전원주택 공사장에서 토사가 밀려 내려와 마을 앞 논과 주택을 온통 뒤덮은 사고가 있었다. 용인서북부 지역 비피해의 유형이 대부분 이런 것들이다.

이러한 피해들은 무분별한 아파트 개발로 인해 녹지가 불투성시가지로 전환됨으로써 빗물의 유출계수를 높이게 되었으며, 아파트의 규모 및 밀도가 지역 내 소하천의 용량을 초과하였고 단위가 영세한 단지개발의 경우 우수배제체계를 제대로 갖추지 않은 점 등이 원인이 되고 있다. 더욱이 광역적 우수배제체계를 전혀 고려하지 않아서 중하류인 분당과 수도권까지 침수피해를 유발할 가능성이 높다³⁰⁾

제 5 장 난개발 방지를 위한 방안

난개발이 더 이상 발생하지 않도록 하는 지혜가 절실하다. 본 장에서는 앞에서 언급한 난개발의 원인과 문제점, 그리고 용인시의 난개발 사례, 선진국의 국토이용 및 관리정책 등을 바탕으로 앞으로의 난개발 방지를 위한 방안에 대해 살펴보려고 한다.

제 1 절 난개발 방지를 위한 토지이용정책의 기본 방향

그간 건교부는 수차례 걸친 국토이용관리법 시행령과 시행규칙 개정을 통해 국토의 난개발을 저지하려 안간힘을 썼다. 우리 국토가 이미 처참하게 망가졌지만 그래도 이 정도라도 유지하고 있는 것은 그러한 노력 덕분일 것이다. 하지만 단기적인 처방으로는 근본적 한계가 있다는 점을 모두가 알고 있다. 국토이용제도의 근본적 혁신이 절실하다.

첫째, 국토의 27%가 계획과 상관없이 자유롭게 개발할 수 있도록 규정한 현행 국토이용관리법상의 용도지역제를 전면 개편하고 개발사업 수행시 기반시설 설치를 철저히 의무화하며 계획에 부합하는 개발인지를 사전에 심의해서 허가하는 개발허가제를 실시함으로써 선계획 후개발체제를 국토이용체계의 근본원칙으로 확립해야 할 것이다.

30) 이창수, 「용인시 난개발의 원인과 대책」, 용인시 발전방향 모색을 위한 토론회 자료집, 환경정의시민연대, 2000.

둘째, 무분별한 개발을 부추는 근본 원인인 개발이익의 사유화를 차단하는 장치를 강화해야 한다. 토지에 의한 불로소득을 철저히 사회에 환원할 수 있도록 토지세제를 개편하고 개발부담금제도를 개선해야 한다. 아울러 기반시설연동제의 시행을 통해서 무임승차를 단절하는 한편, 개발이익의 발생 자체를 억제하는 소유권과 개발권의 분리를 실현해야 할 것이다.

최근 건설교통부가 발표한 21세기 국토이용체계 개편방안은 나름대로 혁신적인 조치들을 담고 있다. 기존의 도시지역과 비도시지역으로 이원화되어 있던 국토이용관리체계를 국토종합계획 시·도종합계획 도시농촌기본계획으로 일원화하고 전국토에 도시계획수준의 계획을 수립하기로 함으로써 국토의 계획적 관리기반을 구축한다고 한다. 문제의 준농림지역을 보다 엄격하게 보전되는 보전관리, 생산관리 지역과 계획적 토지이용이 가능한 계획관리 지역으로 구분하고 기반시설 연동제와 개발허가제를 도입하여 선계획 - 후개발이라는 국토이용체계를 제시했다. 이는 그 동안 난개발 문제를 해결하기 위해 많은 전문가들이 제시한 국토이용제도 개혁의 방향과 맥을 같이 하고 있다는 점에서 긍정적으로 평가할 만하다.

하지만 꼭 필요한 도시적 용지 수요에 비해 여전히 관리지역으로 분류되어 있는 개발가능지가 과도하게 많아서 지방자치단체의 개발지향적 성향으로 인해 도시농촌계획의 내용이 부실하게 작성되거나 개발허가를 심의하는 위원회의 자질이 떨어질 경우 준농림지의 재판이 될 위험성이 남아있다.

따라서 관리지역 내 보전가치가 높은 산림지역이나 농지를 농림지역으로 전환하는 것이 필요하다. 아울러 계획 수립에 있어서 공무원, 시의원, 전문가

중심의 엘리트주의적 접근을 지양하고 시민스스로가 자신의 삶의 공간을 함께 만들어 나가는 시민참여형 계획 수립의 원칙을 확립해야 한다. 특히 개발허가 심의를 담당하는 도시계획위원회의 질을 높이기 위해 위원회 풀제를 도입하고 심의회의를 공개하여 시민들이 심의 내용을 투명하게 확인할 수 있도록 할 필요가 있다. 한편 기반시설연동제와 개발허가제를 실시한다고 하지만, 여기에서 벗어나게 되는 소규모개발에 의해 난개발이 재연될 소지가 있다는 점에서 소규모 개발이라 하더라도 행위허가를 철저히 제한할 필요가 있겠다.

셋째, 필요한 용지를 미리 충분하게 확보하고 수요에 맞추어 개발공급함으로써 토지수급의균형을 유지하여 지가안정 및 쾌적한 생활환경을 조성해 가야 할 것이다. 이를 위해 토지 이용을 규제하는 각종 지역지구제를 단순화하고, 규제의 내용을 투명하게 개선하여 원활한 신규개발을 유도해야 할 것이다. 또한 기반시설의 공급주체와 부담범위를 설정하고, 세제·금융 등 각종 지원·통제수단도 적기에 토지공급을 유도할 수 있도록 정비해가야 할 것이다.

넷째, 토지공급 확대를 목적으로 도입된 준농림지역제도가 무분별한 난개발로 인해 부작용을 초래하고 있음은 주지의 사실인바, 토지공급확대라고 하는 준농림지지정의 근본 목적을 훼손하지 않는 범위 내에서 계획적 개발을 유도할 수 있는 방안이 모색되어야 할 것이다.

특히 국가사회적인 문제로까지 대두되고 있는 수도권의 난개발문제와 관련

해서 수도권을 통합관리할 수 있는 광역계획수립 등의 장치마련도 또한 요구된다고 할 수 있으며, 더불어 사업규모의 적정성, 기반시설 설치상의 문제 등에 대한 보다 적극적인 보완장치의 마련이 이루어져야 할 것이다.

다섯째, 21C 우리 나라의 경제는 고도성장시대를 마감하고 저성장 안정기조의 패턴이 유지될 것으로 예상된다. 이러한 여건변화는 토지시장에 직접적인 영향을 주게될 것이며, 다양한 토지이용 정책의 변화가 수반되라고 전망할 수 있다. 그 중에서도 매우 두드러진 국토이용 패러다임의 변화는 다양한 공간계획 및 개발·관리에 있어서 지자체 권한의 중대이며, 시장논리에 의한 규제완화 및 민간부문의 역할 중대라 할 수 있다. 그러나 현행 법체계상 국토의 계획적 관리와 국토이용에 대한 종합적인 계획을 수립할 수 있는 법적근거가 미흡한 상황에서, 토지시장의 민간화, 지방화, 개방화는 자칫 무분별한 지역적 난개발을 심화시킬 가능성을 안고 있음을 지적하지 않을 수 없다.

즉, 토지개발시장의 지방화·민간화 논리가 지니는 내재적인 한계점을 극복하고 보완하는 차원에서 공공부문의 역할은 새롭게 그 중요성이 강조되어야 할 것이며, 이러한 맥락에서 국가공기업을 포함한 공공부문의 역할과 기능이 새로운 차원에서 21C 국토이용 및 관리제도에 녹아들어야 할 것이다.

여섯째, 새로운 세기의 또 하나의 과제는 좀 더 실질적인 친환경적 생활공간이 될 수 있도록 토지정책적 측면에서 녹지율과 용도지역 밀도와의 관계등을 고려한 관련 법제도의 개선도 수반되어야 할 것이다. 이를 위해서는 토지이용 및 개발단계에서부터 그린네트워크화를 위한 기본방침이 수립되어야

하며 지자체나 공공기관에서는 실천계획의 수립과 다양한 인센티브제도의 활용에 의한 그리네트워크 사업의 추진이 요구된다고 할 수 있다. 또한 도시계획법에서부터 국토건설종합계획법에 이르기까지 환경계획의 원칙을 포함함으로써 공간계획과 환경계획의 통합체제를 이루도록 하여야 한다. 더불어 계획의 실천과정에서 환경보전과 지속가능성을 확보할 수 있는 집행예산과 제도적 장치 등 구체적 실천수단을 함께 마련할 수 있는 제도적 개선책을 마련하여야 할 것이다.

제 2 절 시민의 자발적 참여

난개발의 피해는 가장 직접적으로 주변의 시민들에게 작용한다. 용인시 주민들은 교통난에 시달리고 교육시설 부재에 고통받고 있다. 분양을 받은 입주자들은 아파트 주변의 녹지가 처참하게 변해 가는 현실 앞에서 좌절하고 있고 원거주민들 또한 방황하고 있다. 하지만 문제를 피부로 느끼고 인식하는 순간 저항은 필연적으로 시작되기 마련이다.

한편으로는 공영개발을 내세운 택지개발지구 지정 사업의 불평등성에 항의하는 주민들의 재산권 보장 투쟁이 일어나고, 다른 한편으로는 치유하기 힘들게 훼손되어 가는 용인을 지키기 위한 자연보전운동이 일어나고 있다. 그리고 이러한 개별적 운동들이 힘을 모아 용인의 난개발을 저지하기 위한 강력한 운동을 전개하고 있다. 가장 대표적인 것이 택지개발지구 지정에 저항하던 용인서부지역공투위와 지역시민단체인 용인YMCA, 그리고 중앙환경단체인 환경정의시민연대가 공동으로 구성한 용인보존공대위이다.

용인보존공대위는 난개발로 인한 피해가 심각한 현실에서 계속 추진되고 있는 대규모적인 택지개발사업의 문제점을 지적하고 근본적인 재조정을 요구하면서 창립선언을 하고 용인시 녹지보존을 위한 대지산 살리기 운동, 택지개발 타당성에 대한 주민·환경단체·관계기관 공청회, 용인 서북부지역 택지개발지구 철회를 위한 시민대회, 택지개발지정 철회를 위한 행정소송 등을 운동계획으로 제시했다.³¹⁾ 용인보존공대위를 중심으로 진행한 난개발 저지운동을 몇 가지 유형으로 설명하면 다음과 같다.

첫째, 지역 시민의 자발적 녹지보전운동이다. 가장 대표적인 것이 개발의 소용돌이 속에서 용인과 분당의 연담화를 막아주고 주변 아파트 단지 주민들이 휴식할 수 있는 녹지공간을 제공해 주는 대지산 살리기 운동이다. 환경정의시민연대는 용인 난개발의 가장 심각한 문제 중 하나로 무차별적인 녹지훼손을 규정하고 이에 저항하는 상징적 대상으로 토지공사의 택지개발 사업으로 송두리째 사라질 위기에 처한 대지산을 설정했다. 그후 건국대 산림자원학과 김재현 교수팀과 함께 식생조사를 하고³²⁾ 특히 대지산을 이용하는 용인과 인근 분당 주민들을 대상으로 이용실태와 의식조사를 진행했다.³³⁾

이를 바탕으로 용인보존공대위는 분당시 구미동 부녀회와 공동으로 기자회견을 통해 대지산 살리기 운동을 시작하였다.³⁴⁾ 대지산 살리기 운동은 대지산을 이용하는 등산객들을 상대로 한 홍보와 서명작업, 인근 아파트 단지 부

31) 용인보존공대위 출범 기자회견문, 2000. 6. 2.

32) 용인택지개발지구내 산림조사결과, 2000, 5. 5.

33) 대지산 이용객 실태조사 및 택지개발에 대한 이용객 의식조사 결과보고서, 2000. 6. 12.

34) 대지산 살리기 운동 기자회견문, 2000. 7. 4.

녀회를 통한 설명회 등이 진행되었다.

이와 함께 경주김씨 종중을 중심으로 한 대지산의 토지소유자들이 지닌 녹지보전에 대한 강력한 요구를 사회적으로 제기할 수 있는 방안을 구상하였다. 그 결과가 바로 우리 나라 최초의 그린벨트 지정 청원이다. 이 제안은 주민대책위에서 먼저 제기된 이후 수차에 걸친 토론과 최종적으로 경주김씨 종중 이사회의 결의를 통해 확정되었다. 7월 18일 경주김씨 종중 2개 종회와 개인 소유자 2인 등 지주들과 용인보존공대위는 건교부 기자실에서 대지산 일대 30여만 평에 대한 개발제한구역 지정청원 기자회견을 하고 건교부에 공문을 접수했다.³⁵⁾

최근에는 수지 1·2지구 아파트 입주자들이 인근 신봉지구 개발로 인해 아파트 주변의 광고산 산림이 훼손되는 것을 막기 위해 육탄 저지를 불사하는 강력한 대응을 하는 사례가 있다. 앞으로도 이처럼 지역 주민들이 자신의 환경권을 지키기 위해 녹지보전운동을 벌이는 사례가 계속 발생할 것이다.

둘째, 난개발로 인한 직접적 피해에 대한 주민 소송운동이다. 대표적인 것이 구성면 LG아파트, 수지읍 삼호벽산아파트, 죽전지구 산내들 현 죽전지구 대지산 그린벨트 청원지역그린벨트 주민들이 녹색연합 환경소송센터와 함께 용인시를 상대로 난개발로 인한 피해에 대해 손해배상 청구소송을 제기한 것이다.³⁶⁾

무계획적인 개발행위를 허용한 행정기관에 피해 당사자들이 소송을 제기함으로써 허가권자의 책임을 물은 것이다. 이밖에도 현재 죽전지구 주민들이

35) 대지산 그린벨트 지정청원 기자회견문. 2000. 7. 18.

36) 난개발 피해에 대한 손해배상 청구소송 소장. 2000. 5.

택지개발지구지정 취소 소송을 진행하고 있는 상태이며 최근에 있었던 수해 피해를 난개발로 인한 인재로 규정하고 용인보존공대위와 피해 주민들이 용인시와 건설업체를 상대로 손해배상 청구소송을 준비하고 있다.

셋째, 시민들의 적극적인 자연보전 의지를 구체적으로 실천할 수 있도록 하는 내셔널트러스트 운동의 시도이다. 대지산 살리기 운동 차원에서 “대지산 땅 한평 사기 운동”이라는 이름으로 전개되고 있는 이 프로그램은 국토보전을 위해 시민들이 전개할 수 있는 가장 적극적인 운동이라는 점에서 그 의미가 크다.

영국에서 1895년에 100명의 회원으로 시작한 이 운동은 현재 250만명의 회원을 보유한 영국 최대의 시민운동일 뿐만 아니라 미국, 일본, 오스트레일리아, 뉴질랜드, 말레이시아 등 25개국에서 전개되고 있는 세계적인 운동이다. 우리 나라에서도 2000년 1월 25일에 사단법인 내셔널 트러스트운동이 정식으로 창립하였다.

내셔널 트러스트는 약 27만 헥타르의 토지를 보유한 영국 최대의 사적 토지소유자이다. 영국 토지의 1.5%를 내셔널 트러스트가 관리하고 있는 것이다. 직접적인 소유뿐만 아니라 법적 규정력을 지닌 서약을 통해 보전을 약속한 토지도 상당하다. 또한 1965년 넵툰 캠페인을 통해 본격화된 해안선 매입 운동의 결과로 약 600마일(965km)에 달하는 해안선을 관리하고 있는데 이는 영국 전체 해안선의 18%에 달하는 엄청난 규모이다. 이 밖에도 역사적인 건물 165채, 성 19채, 정원 160곳, 교회 및 성당 49곳, 선사 및 로마시대 유적 9곳, 경관공원 73곳, 건물 2,792동을 내셔널 트러스트가 보유하고 있다. 영국

어디를 가든 내셔널 트러스트가 소유하고 관리하는 숲, 정원, 강, 고택, 유적, 선물가게, 민박시설 등을 쉽게 볼 수 있는 것이다.

내셔널 트러스트의 가장 큰 장점은 보전가치가 있지만 사적 소유 하에 있는 토지, 경관, 시설들을 '국민 트러스트'란 형식으로 전환시켜 '시민주도적'으로 이를 영구히 보전 및 관리하는 방식에 있다. 한번 신탁된 자연자산 및 문화유산은 개발의 위협으로부터 완벽하게 벗어나게 된다. 1907년 의회입법으로 내셔널 트러스트법(National Trust Act)이 제정되면서 토지가 내셔널 트러스트에 신탁되면 그 토지는 의회의 특별 절차를 거치지 않고는 내셔널 트러스트의 의사에 반하여 매도되거나 담보 설정 또는 강제 수용이 불가능하게 되었다.

영국의 사례를 볼 때 국토보전을 위한 시민들의 의지가 막대한 바램이 아니라 실질적으로 국토의 훼손을 근본에서 방지할 수 있다는 점에서 내셔널 트러스트 운동은 매우 매력적이다. 난개발로 신음하는 우리 산하를 걱정하는 시민들에게 하나의 대안 운동으로 자리잡을 수 있는 것이다. "대지산 땅 한평 사기 운동"은 이런 점에서 용인의 녹지 보전이라는 당장의 효과만이 아니라 우리 나라의 국토보전운동에도 새로운 계기를 부여할 것이다.

이러한 유형의 운동뿐만 아니라 급속도로 잠식되어 가는 농지를 보전하기 위한 농지지킴이 운동, 건설업자, 지주와 함께 난개발의 일각을 구성하고 있는 지방자치단체장과 지방의원들을 감시하기 위한 시민운동, 그리고 근본적인 국토이용 제도 개혁을 촉구하는 수도권을 중심으로 한 시민단체 네트워크 운동 등이 다양하게 전개되고 있다.

제도개혁과 시민들의 자발적인 보전운동을 기반으로 하여 용인은 새롭게

태어나야 한다. 무엇보다도 더 이상의 택지개발을 중단하고 그 깊은 상처를 치유하는 단계로 들어가는 결단을 내려야 한다. 이미 용인시와 건교부는 용인서부지역을 중심으로 종합관리계획을 수립하여 문제 해결을 위한 대안을 마련하기로 합의했다. 이것이 기존 개발을 추진하기 위한 요식 행위로 끝나지 않고 진정으로 용인의 장기 발전 방향을 담아내는 지침이 될 수 있도록 지역주민, 시민단체, 전문가들이 힘을 모아야 할 것이다.

제 6 장 결 론

국토는 단순히 인간이 편리하게 이용하는 자원이 아니다. 우리의 삶의 공간이고 삶 그 자체이다. 더 나아가 인간만이 아니라 모든 생태계가 공존하는 생명의 영역이다. 준농림지, 백두대간, 갯벌, 그리고 상수원 주변 지역 등은 국토가 개발의 소용돌이 속에서 무너지고 있다. 그간 성역으로 여기던 그린벨트나 접경지역 조차도 무너져 가고 있다. 이대로 가면 우리 국토는 회복불능의 치명상을 입게된다.

이제 많은 사람들이 국토의 위기상황을 인식하고 있다. 이제는 죽어 가는 국토를 살리는 엄중한 과제에 우리 국민들이 직접 나서야 한다. 땅 한 평 없이 그저 주변에서 부동산 투기를 통해 엄청난 부를 축적하는 사람들을 부럽게 바라보는 무기력한 피해자의 위치를 벗어나야 한다.

다행스럽게 토지이용제도 개혁의 방향을 잡은 건교부가 토지소유자, 기업, 정치권의 압력에 밀려 제도 개혁을 포기하지 않도록 감시하는 데 앞장서야 한다. 토지제도 개혁을 가로막는 정치인들을 심판하고 무분별한 개발허가를 자행하는 근시안적인 자치단체장들을 질타해야 한다. 이를 위해서는 우리 모두에 마음속에 자리잡고 토지에 대한 소유욕과 불로소득에 대한 기대감을 과감히 떨쳐 버려야 한다. 좁은 땅덩어리에 인구가 밀집되어 있는 우리 현실에서 죽어 가는 우리의 국토를 살리기 위해서는 "내 땅 내 마음대로"라는 관념을 벗어 던지는 국민적 합의와 결단이 필요한 시점이다.

따라서 본 연구에서는 이러한 배경 하에 수도권 난개발의 현황과 실태를

살펴보고, 그 원인과 문제점을 진단하면서, 특히, 난개발의 전시장이라 불리는 용인시의 사례를 바탕으로 난개발의 원인과 난개발로 인해 발생하는 문제점, 그리고 이를 해결하기 위한 제도개혁 방향과 시민 실천방안을 모색하여 난개발 방지를 위한 방안을 모색하고자 하였다.

난개발 근본적 원인은 국토이용제도상의 문제에서부터 출발하고 있으나, 각 지자체의 세수확대를 위한 개발편향적인 자세와 기반시설의 설치의무를 회피하면서 개발이익을 극대화하려는 개발업자의 탐욕, 그리고 그러한 개발이익의 사유화를 제어할 수 있는 장치의 미흡 등 복합적인 요인들이 함께 작용한 결과이다.

결국 이와 같은 난개발의 원인 및 문제점은 다음과 같이 귀결된다.

첫째, 상대적으로 약간 토지이용규제라 할 수 있다. 둘째는 국토이용관리법상 국토이용계획변경의 擬制處理에 있다. 셋째는 환경오염 및 경관을 파괴하는 산발적 개발이다. 영세 민간주택 건설자본에 의한 개발일 경우, 소규모 주택단지가 시가지와 멀리 떨어진 곳에 밀집 또는 산발적으로 개발됨으로써 소규모 단지별로 필요한 시설만 확보하고 기반시설 및 공공용지 확보를 하지 않을 뿐만 아니라 환경오염 및 경관을 파괴하는 요인으로 작용하고 있는 것이다. 넷째는 기반시설 및 공공시설용지확보 의무의 회피이다. 다섯째는 토지수급계획의 한계이다. 여섯째, 정부의 택지개발사업 추진의 한계(신도시차원의 공간계획 부재) 및 이에 편승한 공동주택건설이다.

이와 같은 난개발의 문제점을 보완하고 앞으로의 난개발 방지를 위한 방안

을 제시하면 다음과 같다.

먼저, 난개발 방지를 위한 토지이용정책상의 기본방향으로는 다음과 같은 점을 들 수 있겠다.

첫째, 국토의 27%가 계획과 상관없이 자유롭게 개발할 수 있도록 규정한 현행 국토이용관리법상의 용도지역제를 전면 개편하고 개발사업 수행시 기반시설 설치를 철저하게 의무화하며 계획에 부합하는 개발인지를 사전에 심의해서 허가하는 개발허가제를 실시함으로써 선계획 후개발체제를 국토이용체계의 근본원칙으로 확립해야 할 것이다.

둘째, 무분별한 개발을 부추기는 근본 원인인 개발이익의 사유화를 차단하는 장치를 강화해야 한다.

셋째, 필요한 용지를 미리 충분하게 확보하고 수요에 맞추어 개발공급함으로써 토지수급의균형을 유지하여 지가안정 및 쾌적한 생활환경을 조성해 가야 할 것이다.

넷째, 토지공급 확대를 목적으로 도입된 준농림지역제도가 무분별한 난개발로 인해 부작용을 초래하고 있음은 주지의 사실인바, 토지공급확대라고 하는 준농림지지정의 근본 목적을 훼손하지 않는 범위 내에서 계획적 개발을 유도할 수 있는 방안이 모색되어야 할 것이다.

다섯째, 토지개발시장의 지방화·민간화 논리가 지니는 내재적인 한계점을

극복하고 보완하는 차원에서 공공부문의 역할은 새롭게 그 중요성이 강조되어야 할 것이며, 이러한 맥락에서 국가공기업을 포함한 공공부문의 역할과 기능이 새로운 차원에서 21C 국토이용 및 관리제도에 녹아들어야 할 것이다.

여섯째, 새로운 세기의 또 하나의 과제는 좀 더 실질적인 친환경적 생활공간이 될 수 있도록 토지정책적 측면에서 녹지율과 용도지역 밀도와의 관계 등을 고려한 관련 법제도의 개선도 수반되어야 할 것이다.

다음으로는 시민의 자발적 참여를 들 수 있다.

첫째, 지역 시민의 자발적 녹지보전운동이다.

둘째, 난개발로 인한 직접적 피해에 대한 주민 소송운동이다.

셋째, 시민들의 적극적인 자연보전 의지를 구체적으로 실천할 수 있도록 하는 내셔널트러스트 운동의 시도이다.

참고문헌

- 건설교통부, 「수도권 난개발방지 종합대책」, 2000.4.
- 건설교통부, “준농림지 토지이용실태조사 및 계획적 관리방안 연구” 1999.
- 국토연구원, 「토지에 관한 국민의식조사」 새국토연구협의회, 2000. 12.
- 국토연구원, “준농림지 토지이용 실태 조사 및 계획적 관리방안 연구”, 1994.
- 김용채, 「수도권 난개발 실태와 토지이용 합리화 방안」, 부동산 정책연구, 제2집, 제1호, 2001.
- 나승렬, 「농지보전 정책방향」, 2000. 7.
- 노태욱 외, 「국토 난개발의 제도적 개선방안」, 도시정보, 대한국토도시계획 학회, 2000. 9.
- 박헌주, 「준농림지역의 계획적 관리방안」, 토지이용제도 개선을 위한 토론회, 1999. 4.
- 서순탁, 「수도권 준농림지역 난개발 실태와 대책」 국토연구, 2000. 8.
- 안건혁, 수도권 난개발 어떻게 할 것인가?, 2000.
- 안정근, 「현대부동산학」, 법문사, 2000.
- , 「부동산평가이론」, 법문사, 2000.
- , 「부동산평가실무」, 법문사, 2000.
- 이상현, 강미선, 「난개발의 정의와 분석에 대한 기초연구」, 대한건축학회논문집, 2001년 3월.
- 이성룡, 「분당, 판교, 용인 일대의 난개발 실태」, 국토연구, 2000.
- 이창수 “난개발 원인과 대책” 용인시청 자문회의 자료, 2000.

-----, 「용인시 난개발의 원인과 대책」, 용인시 발전방향 모색을 위한 토론회 자료집, 환경정의시민연대, 2000.

한국토지공사, 「토지개발사업에서 간선 및 공공시설의 비용부담에 관한 연구」, 1996.

황희연, 「국토의 난개발 열풍, 그 실태와 대책」, 환경과 생명, 2000. 9.

-----, 「올바른 국토정책 개선방향」, 수도권 살리기 시민네트워크 출범식 및 국토정책 개선방안 토론회 자료집, 2000.

기타자료

대지산 그린벨트 지정청원 기자회견문. 2000. 7. 18.

대지산 살리기 운동 기자회견문. 2000. 7. 4.

용인보존공대위 출범 기자회견문. 2000. 6. 2.

세계일보, 2002년 5월 13일자.

중앙일보, 2002년 4월 22일자.

중앙일보, 2002년 5월 14일자.

ABSTRACT

A Study on the Problems of Reckless Land Development by Local Autonomous Administrations and Their Solutions - Focused on the Capital Area -

Ko, Baek Dong

Major in Real Estate

Department of Real Estate

Graduate School of Public Administration

Hansung University

The purpose of this study is to review the conditions of the reckless land development in the capital area, address their causes and problems by sampling the case of Yongin city - a model case of reckless development - and thereby, explore the institutional and practical reform measures to solve the problems and prevent the reckless land development.

The fundamental cause of reckless development can be found in the institutional problem involving the use of national land. To be more specific, each local autonomous administration allows easily for land development in order to increase their revenues, while avoiding their responsibility to construct the infrastructures. On the other hand,

developers attempt to maximize their development profits, while no mechanism is designed to check such profit-oriented developments.

In order to solve such problems of reckless development and prevent the reckless land development, the following reform measures have been suggested;

First, it is necessary to entirely overhaul the zone system under the current National Land Use and Management Code, and instead, obligate the developers thoroughly to install the infrastructures required for their development projects. Accordingly, the government or local administrations should review any development project in advance and approve it only when it meets the requirements, while establishing a 'planning first and developing next' principle for development of the national land.

Second, it is deemed essential to arrange a mechanism whereby the development profits or cause of the reckless development can be thoroughly checked.

Third, it is deemed necessary to maintain the balance between supply and demand of the land and thereby, make stable the land prices and create a comfortable living environment.

Fourth, it is required to explore the ways to develop the national land according to a basic plan, while keeping the goal of the quasi-farming land designation system designed to expand the supply of land.

Fifth, it is also required of the public sector including public

corporations to rearrange their roles and functions for development of the national land in the 21st century.

Sixth, another challenge in the new century is to rearrange the relevant codes in consideration of the relationship between green rate and zone density so that more substantial environmental-friendly living spaces can be created.

Lastly, citizens should be encouraged to participate spontaneously in the national land development.