

난개발

지자체 재정수입 위해 용도변경 멋대로 「선계획·후개발」 원칙 지키게 법 개정해야

李 准 豪 <경향신문 경제부 기자>

난개발 대표적 현장 경기 용인지역

은 국토가 난(亂)개발로 몸살을 앓고 있다. 아파트를 지으려 산을 뭉개고 러브호텔을 들여앉히기 위해 2천만 수도권 주민의 식수원인 한강변도 가만 두지 않는다. 경관과 생태계를 보호하기 위한 국립공원이나 상수원보호구역, 특별대책지역 등이 지정돼도 아랑곳없다. 정책 당국은 법만 영성하게 만들고는 손놓고 있다가 문제가 깊어터진 다음에야 법을 개정한다 새 법을 만든다고 허둥댄다. 땅은 이미 망가져 되돌릴 수 없게 됐는데도 말이다.

난개발은 생활·교통·교육환경 등에 대한 사전계획없이 마구잡이식으로 건물을 짓는 것을 말한다. 난개발이 문제가 되는 이유는 간단하다. 새로 지은 집이나 빌딩에서 사람들이 살려면 상하수도·도로를 비롯 학교, 공원, 병원 등 공공시설물이 있어야 한다. 이런 준비를 제대로 하지 않은 채 집이나 건물만 짓는다면 어떤 일이 벌어질지 불을 보듯 뻔하다.

난개발의 대표적 현장은 수도권의 경기 용인이다. 분당 신도시에 인접한 수지·죽전·보정·마북·구성·동천·기흥

등 곳곳에서 토공 등 정부기관이나 민간건설업체에 의해 개발중이거나 개발을 기다리고 있다. 정부기관에 의해 개발되는 대규모 택지개발 예정지구만도 20곳에 이르고 1백여곳에 달하는 현장에서는 민간업자에 의한 독자개발이 이뤄져 줄잡아 20만가구의 아파트가 들어설 예정이다. 하룻밤만 자고나면 산 하나가 사라진다는 자조적인 풍자가 이 곳의 난개발 광풍을 대변해준다. 개발이 집중되는 용인 서북부 지역의 경우 인구가 현재의 18만여명에서 올해는 25만명, 2002년에는 47만명, 2008년에는 85만명으로 급증할 것이라는 전망이 나오고 있다.

대표적 난개발 지역으로 꼽혀온 용인시가 무분별한 개발로 인해 지난 7월 말의 폭우때 17명의 사상자를 내고 6백40여 가구가 침수되는 피해를 입었다. 주민들은 산과 나무를 없애는 난개발 때문에 피해가 컸다며 난개발을 수해의 주요 원인으로 들고 있다. 용인의 환경운동 시민단체들은 난개발의 피해로는 그동안 교통 등 주거환경 악화 등만 지적돼왔지만 난개발의 피해가 수해로 나타날 수 있다는 것을 알

게 났다며 피해보상 소송을 준비하고 있다. 이런 문제가 생길게 뻔한데도 왜 난개발이 일어났을까. 땅의 수급 불균형 문제가 가장 큰 이유이다.

땅의 수요는 많지만 공급은 부족한 실정에서 미리 계획도 안세우고 급하게 개발부터 하게됐기 때문이다. 우리나라는 산악지대가 많아 개발할 공간이 매우 적다. 그러다보니 도시에 사람들이 많이 몰려 땅값은 자꾸 올라가고 살기도 불편해지고 있다. 지금은 사정이 많이 개선됐지만 80년대 말~90년대 초에는 주택부족이 심각한 사회문제로 떠올랐다. 집 지을 땅은 없는데 집을 갖고자 하는 사람이 많아져 자연히 땅 값과 집 값이 크게 올랐던 것이다. 이런 문제를 해결하기 위해 정부는 94년 논·밭·구릉지 등의 개발을 허용했다. 밭이나 산지도 집을 지을 땅으로 개발할 수밖에 없게 우리의 현실이었던 것이다.

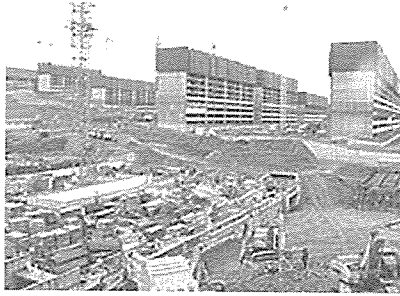
정부는 국토이용관리법을 전면 개편하면서 체계적인 개발이나 보전을 위해 전국을 도시지역, 준도시지역, 농림지역, 준농림지역, 자연환경보전지역 등 5개 용도지역으로 구분했다. 이

때 전 국토의 4분의 1이 넘는 2만5천여km²가 준농림지역으로 정해졌다. 그러나 개발이나 보전 등 용처가 분명했던 다른 용도지역과 달리 준농림지역은 농림업의 진흥과 산림보전을 위해 이용하되 개발용도로 이용할 수 있는 지역이라는 식으로 애매하게 규정됐다. 따라서 무분별한 개발을 차단하기 위해 토지의 용도나 형질변경 기준 등을 농지법 등 관련법에 엄격히 정해 놓아야 했으나 이런 후속안전장치를 마련하지 않은 것이 결정적인 결함으로 지적된다. 개발면적이 15만m² 이하인 경우 기초자치단체장선에서 준도시지역으로 용도 변경할 수 있도록 해놓은 국토이용계획의 변경기준도 문제의 소지였다. 지자체들은 재정수입의 확대를 위해 준농림지역의 용도변경을 마구잡이로 해왔다. 자의적 해석 여지가 있는 애매한 허가규정은 검은 뒷거래를 낳을 수 있는 토양이기도 하다.

국토 1/4 준농림지역... 개발 가능

건설업자들은 비교적 싼 값의 준농림지를 사들여 지자체로부터 준도시지역으로의 용도변경을 얻어냈다. 준농림지역의 경우 용적률이 100%이나 준도시지역은 200%여서 고층아파트를 지을 수 있게돼 엄청난 개발차익을 챙길 수 있다. 실제 건축단계에서는 수천가구를 지으면서도 2백~5백가구씩 나눠 소규모로 건축허가를 받아냈다. 환경·교통영향평가 수도권 심의위원회 등의 심의, 학교용지 등 도시기반시설 마련 등을 피해가기 위해서였다.

최근 정부가 준농림지를 아예 없애



〈난개발 아파트〉 준농림지와 산림지역이었던 용인시 상현리에는 민간주택건설업자들의 아파트 건축이 한창이다. 불과 2~3년 전만 해도 수려했던 야산과 기름졌던 농경지는 흔적도 없이 사라졌다

기로 하고 그 이행때까지 우선 용도변경 기준 면적을 10만m²로 강화하는 등의 임시조치를 계획하고 있지만 중소기업업체 몇개만 모이면 이런 울타리는 쉽게 넘을 수 있는 등 허점은 여전히 효과는 미지수이다. 난개발의 방지는 택지개발에 앞서 철저하고 체계적인 종합계획 하에 가능하다는 게 전문가들의 지적이다. 그러나 건설업체는 이익극대화를 위해 편법을 일삼고 지자체는 재정증대 등을 노려 허가를 마구 내주고 중앙정부는 뒤늦게 땀질식 방편을 내놓았기 때문에 엄청난 농지와 임야가 무차별로 파손되면서 도로와 학교 등 기반 시설은 턱없이 부족해졌다. 개발을 하더라도 계획을 갖고 효율적으로 쓸 수 있게끔 해야 하는 데 그렇지 못했던 것이다.

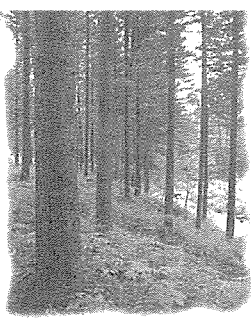
학교나 도로 등의 공공시설을 건설하려면 많은 돈이 들어가지만 사람들은 비용은 생각하지 않은 채 이런 시설들을 공짜로 이용하고 싶어한다. 아파트단지처럼 대규모 개발을 하려면 비용 문제를 고려했어야 하는데 건설을 허가해주는 시청·군청 등 지방자

치단체들은 별로 신경을 안썼다. 지방자치단체는 자기 지역에 사람들이 많이 살도록 집도 짓고 공장을 지으려고 노력하기 마련이다. 세금 수입이 많아져야 살림 형편이 좋아지기 때문이다. 하지만 언제 어디에 학교를 세울까는 교육부가 결정하는 등 시설들을 설치할 책임이 서로 다른 기관에 있고 이들 기관 사이에 협조가 잘 되지 않아 문제가 되고 있다.

난개발을 막는 손쉬운 방법은 개발을 억제하는 것이다. 하지만 개발을 억제하면 새로운 땅의 공급이 줄어 땅값이 오르게된다. 분당이나 일산 신도시와 같이 대규모 계획에 의한 개발이 필요하다는 주장이 요즘 제기되는 것은 이같은 이유 때문이다.

▲난개발 현황: 우선 용인을 들여다보자. 사방이 야산으로 둘러싸인 용인구성면 마북리에서는 민간 건설업체들이 고층 아파트를 짓느라 한창이다. 몇몇 원주민들의 집만 띄엄띄엄 남아 있을 뿐 산 중턱까지 나무들이 잘려나가 허연 살을 드러내고 있다. 주민들은 이 곳은 농로와 인근 골프장 사유도로 밖에 없는 계곡과도 같은 곳인데 어떻게 건축허가가 났는지 모르겠다며 한숨을 짓고 마을 앞을 흐르는 시냇물도 곧 생활오수로 뒤덮일 것이라고 걱정한다. 이 곳 아파트를 분양받아 입주를 앞두고 살피러온 서울 시민들도 분양 당시 꿈꿨던 전원형 아파트는 온데간데 없이 사라졌다고 분통을 터뜨리는 실정이다.

택지개발 예정지구인 수지읍 상현리 지구와 인근 구성면 보정리 지구. 상



특집 국토 개발 문제있다

현지구는 임진산을 포함한 산림이 완전히 없어졌고 보정지구도 주민들이 등산로로 이용하고 있는 소실봉도 머지않아 봉우리만 남고 사라질 운명에 놓여있다. 학교가 모자라 2부제 수업을 받거나 타학교 교실을 빌려쓰는 사례도 생기고 있다. 용인 주민들은 도로, 상하수도, 학교 등 기반시설과 공공시설 부족으로 교통의 나날을 보내고 있다. 급기야 최근에는 구성면 마북리 아파트 주민들이 용인시를 상대로 난개발에 대한 정신적, 물질적 책임을 물어 수원지법에 손해배상청구 소송을 내는 상황까지 이르렀다. 경기 양평과 남양주시를 중심으로 한 팔당댐 이북의 남한강과 북한강 주변에서도 난개발이 진행되고 있다. 이곳은 수도권 주민에게 공급되는 한강 상수원의 오염이라는 심각한 문제까지 겹치고 있다.

당국 뒤늦게 대책 마련하느라 부산

팔당댐에서 북한강을 따라 올라가다 보면 수도법상 상수원 보호구역으로 지정됐음을 표시하는 부표가 떠있는 수역이 나온다. 강 주변에는 아무 것도 없지만 부표가 끝나는 곳에서부터는 러브호텔과 각종 음식점, 카페 등이 양평군과 남양주시 강변에 줄지어 나타난다. 그러나 이 지역은 수질보호를 위해 환경정책기본법상 팔당호 특별대책지역으로 지정된 곳이다. 양평군과 남양주시를 끼고 있는 남·북한강변의 특별대책지역에는 무려 4백80개의 숙박업소와 음식점이 난립해 수질을 악화시키고 있다. 특별대책지역에



〈용인 구성〉 상공에서 바라본 경기 용인시 구성면 전원주택 조성단지. 인근의 골프장을 배경으로 숲이 무성한 야산 정상부근을 장방형으로 도려낸 뒤 진입도로와 다세대주택을 짓고 있다.

는 2백40평을 초과하는 건물을 지을 수 없게 돼 있다.

팔당댐에서 한강 잠실수중보에 이르는 지역에서는 올해 초 유도선업자 등에게 보상이 주어지고 이런 행위가 금지됐다. 그런데도 팔당호 상류지역에서는 수상스키 등이 버젓이 행해지고 있는 것은 이해할 수 없는 일이라고 주민들은 입을 모은다. 윗물이 흐르는데 아랫물이 맑아질 수 있느냐는 것이다.

양평군 내부로 들어가면 전원주택 용지 등으로 개발하느라 파헤쳐진 곳이 여기저기 눈에 띈다. 양평군 서종면 수능2리의 한 야산은 택지로 개발하기 위해 산기슭이 흉물스럽게 파헤쳐진 채 공사가 중단돼 있다. 지난해부터 공사가 시작되자 산사태를 우려한 주변사람들의 고발로 공사가 중단

된 것이다. 팔당댐 바로 위 양수리 용담변에 프라임산업이 추진중인 프라임빌도 말썽을 빚고 있는 대표적인 곳의 하나다. 남한강과 북한강이 동시에 보이는 곳에 추진중인 고층 아파트에 대해 양평군은 하수도법상의 하수처리구역이어서 건축허가를 막을 길이 없다는 입장이다. 환경단체들은 하수처리시설의 용량한계로 처리과정을 거치지 못하고 그대로 방류되는 하수가 상당량이라며 자연경관 보호차원에서 이곳에는 고층 아파트를 절대 허가해서는 안된다고 주장했다.

정부는 난개발이 한창 진행될 후에야 부랴부랴 지난해 한강수계 상수원 수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률을 제정, 팔당호와 남한강·북한강 경안천 양안 주변을 수변구역으로 규정해 음식점이나 숙박시설을 일절 금지하고 있다. 그러나 이미 이전에 허가를 받은 각종 시설들은 চাল랑거리는 강물 바로 옆에서 지금도 열심히 공사가 진행되고 있다. 하수처리구역이라 하더라도 고층건물을 억제토록 건축법 시행령 등 관련 법규를 고치는 작업은 이제서야 이뤄지고 있다. 뒷북도 보통 뒷북이 아니다. 난개발은 이제 더이상 방관할 수 없는 긴박한 사회적 문제가 됐다. 환경부와 건교부 등 정부나 정치권은 대책 마련에 나섰고 검찰은 지방 공무원과 업자들간의 비리 등의 단속에 나섰다.

▲개선방안 : 난개발 폐해에 대한 심각성을 뒤늦게 인식한 정부가 국토이용관리체계 개편을 주요 골자로 하는 대책을 발표하고 난개발 실태조사에

착수한 것은 다행스런 일이다.

그러나 '선계획 후개발'의 원칙을 적용한 이 대책이 법 개정을 통해 실제로 작동하기 위해서는 최소한 3~4년이 걸린다는 주장이 제기되고 있다. 따라서 이같은 과도기 동안 난개발을 억제하기 위해서 몇가지 조치가 필요하다고 전문가들은 주장한다. 우선 준농림지역에서의 행위제한 규정을 강화해야 한다는 것이다. 준농림지역에서 6층 이상의 중·고층 아파트 건설을 원칙적으로 금지하고 저층 공동주택만을 허용해야 한다고 주장한다.

또한 용도지역 변경기준을 강화해야 한다는 목소리도 높다. 아파트 건설을 위해 준농림지역을 준도시지역으로 변경할 경우 세대규모, 면적만을 고려하지 말고 기존 도시지역의 개발용량과 주택보급률 등을 고려해야 한다는 것이다. 이와 함께 개발이 예상되는 지역을 우선적으로 도시계획구역에 편입, 도시 기본계획의 방향에 맞도록 종합적이고 체계적으로 개발해야 한다고 제안하는 이도 있다.

환경보호에 관해 '생각은 지구적으로, 행동은 지방적으로 하라'는 잠언이 오래 전부터 있었다. 이 말의 참뜻은 일반 사람들이 환경의 위기가 자신들의 이웃에까지 이르지 않고서는 그 정체를 알지 못하고 무엇을 어떻게 해야 좋을지 모른다는 의미로 해석된다. 사람들이 모여 사는 곳에서 길을 내고 집을 짓고 하는 등의 개발은 인간생존에 반드시 필요한 것이다. 환경보존을 위해 모든 개발행위를 포기할 수 없다는 결론에 도달한다. 특히 우리처럼

좁은 땅덩어리에서 많은 사람들이 모여 사는 곳에서는 더 말할 나위가 없다. 이에 따라 환경적으로 지속 가능한 개발이 유일한 대안이 될 수 밖에 없다. 만سی지탄이지만 최근 정부가 발표한 난개발 대책은 당연한 조치다. 준농림지역에서의 용적률과 건폐율을 대폭 하향 조정해 고층·고밀도 개발을 억제하고 중장기적으로는 국토기본법의 제정과 함께 준농림지제도 자체를 폐지하는 것이 바람직하다.

유럽의 국가들은 '선계획 후개발' 원칙이 철저히 지켜지고 있다고 한다. 상위계획에서 영구 보전해야 할 지역, 개발유보지역, 개발예정지역을 명시하고 도시계획은 개발에 대해 용적률·건폐율은 물론 건물유형, 층고, 색깔 등

을 세부적으로 규제하고 있는 것이다.

앞으로 난개발을 막기 위해서는 정부안대로 계획적 규제를 강화하고 이를 투명하고 공정하게 집행해야 한다. 동시에 개발업자에게는 어느 정도의 자율권을 부여하고 이러한 자율권을 주민 동의 아래 행사할 수 있도록 개발허가제를 도입해 철저한 사전심의·심사 과정을 거치도록 제도화해야 한다. 또한 수익자부담원칙에 의거해 서구식의 개발부담금제를 강력하게 적용하는 것이 바람직하다. 이와 함께 신도시개발에 대한 논의도 필요하다. 일부의 주장이지만 현 상황에서 주택을 공급하고 난개발도 막을 수 있는 방안으로 대규모의 신도시 개발은 상당히 설득력이 있어 보인다.

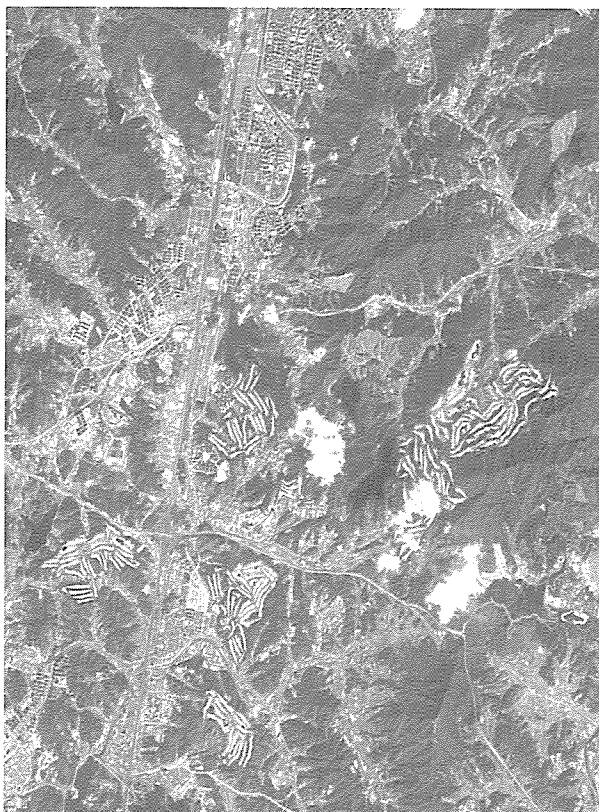


사진 가운데의 경부고속도로(가운데 신갈인터체인지)를 중심으로 양 옆으로 준비한 골프장의 모습이 선명히 드러난다. (2000년 6월 21일 아리랑위성 EOC 촬영 영상 : 한국항공우주연구소)