국토 난개발에 대처하는 기반시설 공급제도 개선방안

이용우
(국토연구원 연구위원)

1. 문제제기 및 연구목적

최근 들어 대도시 및 그 주변지역을 중심으로 도시개발이 산발적 또는 포도상으로 일어나고 있으나 도로, 학교 등의 기반시설이 적기에 충분하게 공급되지 못하여 국토 난개발을 초래하고 있다. 특히 소규모 주택건설사업이 시차를 두고 연접하여 이루어지는 경우, 전체 도시개발지역을 서비스하는 기반시설이 부족한 실정이다. 결과적으로 주민 생활환경의 악화는 물론이고, 비효율적인 도시권 공간구조가 형성되어 도시경쟁력를 약화시키고 있다. 기반시설 공급부족으로 인한 국토 난개발은 도시개발시 확보하여야 하는 기반시설의 확보기준 및 비용부담에 대한 규정의 미비와 전체지역에 대한 계획적 개발체계의 부재 등에서 비롯된다. 따라서 본 연구의 목적은 국토 난개발을 방지하고, 소규모화·민영화되는 도시개발추세에 부응할 수 있도록 기반시설 공급관련 제도 및 도시개발제도의 개선방안을 제시함에 있다.

2. 국토 난개발의 개념과 원인

난개발이란 개발에 따른 외부불경제 등 부정적 측면을 총칭하는 개념이다. 난개발은 토지이용에 대한 사전적인 종합계획 없이 이루어진 개발(기능상 난개발), 계획유무에 관계없이 주변지역의 경관 및 미관과 조화를 이루지 못하는 고층아파트의 건설(경관상 난개발), 보전 필요성이 높거나 양호한 농지나 산지의 개발(생태적 난개발) 등을 포함하는 개념이다.

국토 난개발은 근본적으로 국토공간을 도시와 비도시지역으로 분리하여 관리하고, 비도시지역에 대해서는 도시계획과 같이 지역 전체에 대한 광역적 계획수단을 마련하지 못하는 현행의 이원화된 토지이용제도에서 비롯된다. 특히 국토발전에 따르는 용지수요를 원활하게 대처하고 개발과 보전의 조화를 이루는 국토관리를 위하여 1993년에 도입된 준농림지역은 국토 난개발의 대명사로 전락하고 말았다. 준농림지역 난개발은 우선 도시 내 녹지(100%)보다 높은 용적률(국토이용계획변경후 200%), 금지행위 열거방식에 의한 행위제한 등 도시지역보다 약한 토지이용규제에 기인한다. 따라서 도시개발이 도시 내 녹지를 뛰어넘어 도시외곽에서 고층·고밀화되어 불연속적으로 이루어지고 있으며, 결과적으로 왜곡된 도시권 공간구조가 형성되고 있다.

그러나 준농림지역 난개발은 근본적으로 국토공간을 도시와 비도시지역으로 분리하여 관리하고, 비도시지역에 대해서는 도시계획과 같이 지역 전체에 대한 광역적 계획수단을 마련하지 못하는 현행의 이원화된 토지이용제도에서 비롯된다. 준농림지역 개발은 사업의 종류에 따라 개별 개발계획을 통해 이루어진다. 그러나 이러한 계획에서는 지역 전체에 대한 토지이용계획의 수립 없이 사업대상지역에 국한하여 제도적으로 요구하는 최소한의 계획내용을 담기 때문에 개별사업간 종합적 조정·통합이 어려운 실정이다. 준농림지역 난개발이 사회문제화됨에 따라 개발밀도 및 국토이용계획 변경요건이 강화되고는 있으나 근본적인 문제해결에는 한계가 있다.

3. 도시개발에 있어서 기반시설 공급제도의 현황과 문제점

1) 도시개발에 있어서 기반시설의 의의

기반시설은 국가, 지자체 등 공공부문에 의해 공급되거나 또는 공급주체와 관계없이 사회공공의 공동목적을 위해 제공되는 시설이다. 기반시설을 통해 공급되는 서비스는 일반적으로 공공재적 특성을 보인다. 그러나 도시개발에서 확보하여야 하는 기반시설을 통해 제공되는 공공서비스는 특성상 요금재와 밀접한 관계에 있다. 그러나 공공서비스의 요금재적 특성은 사용자요금에 의한 서비스 생산비용의 완전한 충당이 현실적으로 한계가 있고, 서비스 생산과정에서 발생하는 부의 외부효과가 내재화되지 못하므로 제한적이라 할 수 있다. 공공서비스의 요금재적 성격이 명료해질수록, 기반시설의 공급이 합리적으로 이루어질 수 있다.

2) 주요 기반시설

본 연구에서는 기반시설의 종류를 '도시계획법'상의 도시계획시설과 '국토이용및계획에관한법률(안)'상의 기반시설을 기본으로 정리하였다. 기존 연구에서의 유형구분을 참고하여, 기반시설의 유형을 합리적 수급의 중요한 지표인 시장성과 광역도를 기준으로 구분하였다. 개별 도시개발에 있어서 공급상 문제가 되는 기반시설은 시장성이 낮고, 광역도가 상대적으로 낮은 시설이라 할 수 있다. 본 연구에서는 신규 도시개발에서 공급의 문제가 심각한 도로, 공원, 학교, 하수도, 폐기물처리시설에 대해 중점적으로 분석하고자 한다(표 1 참조).

<표 1> 기반시설의 유형구분

시장성 / 광역도		낮 음	높 음
낮음	국지적 시설	도로, 광장, 공원, 녹지, 운동장, 공공청사, 학교, 공공공지	주차장, 시장
높음	광역적 시설	수도, 하수도, 폐기물처리시설	유통업무설비, 전기·가스·열공급설비, 유류저장 및 송유설비, 방송통신설비, 공동묘지, 화장장
	중앙공급	철도, 항만, 공항, 공동구	
	제한적 입지	유원지, 하천, 저수지, 방풍·방수·방화·사방·방조설비, 유수지시설	

주: 밑줄친 시설이 도시개발에서 공급상 문제가 되는 기반시설임

3) 문제점

도시개발에 있어서 기반시설 공급의 문제점은 기반시설이 적기에 충분하게 공급되지 못하는 점과 전체 도시개발지역을 서비스하는 기반시설이 충분하게 공급되지 못하는 점에 있다. 이는 기반시설의 확보기준이나 비용부담규정이 미비하고, 도시개발의 규모와 시기를 고려하는 기반시설 공급제도가 미흡하기 때문이다.

도시개발에 따르는 기반시설 확보기준이나 비용부담은 시설의 종류에 따라 도시개발관련법이나

개별 시설관련법에서 규정하고 있다. 그러나 도시개발의 규모별로 확보하여야 하는 기반시설 종류에 대한 규정의 불명료, 확보기준의 미흡 및 경직된 운용, 확보기준 미만의 소규모 도시개발에 있어서 비용부담규정의 미비 등으로 기반시설이 합리적으로 공급되지 못하고 있다.

또한 기반시설 공급의 문제점은 도시개발제도 자체에서도 찾아볼 수 있다. 도시계획구역에서는 도시기본계획에 의하여 도시계획시설이 결정된다. 그러나 녹지지역 등에서 이루어지는 도시개발의 경우, 용도지역 변경시에 기반시설용량에 기초하여 개발밀도와 총량을 조정할 수 있는 제도적 장치가 미흡하여 계획된 기반시설용량 이상으로 개발이 이루어지는 사례가 많다. 비도시계획구역에서 이루어지는 도시개발의 경우, 기반시설은 택지개발촉진법 등 개발관련 특별법이나 국토이용관리법상의 취락지구개발계획 등에 따라 개별사업별로 공급된다. 따라서 광역적 차원에서 지역 전체적으로 필요한 기반시설의 종류와 규모를 결정하는 공간적 계획수단이나 공급제도가 미비하여 도시개발 용량과 추세를 고려한 기반시설의 공급에 한계가 있다.

4. 사례연구

도시계획구역인 천안 신방동과 준농림지인 김포 풍무지구를 비교하면, 신방동은 도시계획에 의해 어린이공원용지 등이 지정된 후 주택건설사업이 이루어지므로 양적으로는 부족하지만 확보는 가능한 반면에, 풍무지구는 도시계획과 같은 사전계획이 없는 상황에서 주택건설사업으로만 개발되므로 공원과 같은 기반시설의 확보가 현실적으로 어려움을 알 수 있다(표 2 참조).

<표 2> 사례지역 기반시설 공급의 문제점

구 분		천안시 신방동	김포시 풍무지구
개발개관	용도지역	· 자연녹지 → 주거지역	· 준농림지역 → 준도시지역
	계획	· 도시계획	· 개별사업시행자의 취락지구개발계획
도 로		· 도시계획도로의 민간 부담 · 단지내 통과도로의 경우, 사업지역이 도로에 접한 업체가 반폭만 개설하므로 도로의 전폭 완공 장기화	· 개발밀도의 상승으로 도로폭원, 도로율의 과소우려 · 사업시행자의 지방도 307호 무임승차
학 교		· 도시계획시설결정이 있지만, 개발밀도 상승으로 양적 부족 우려 · 아파트의 입주시점과 개교시점의 불일치로 과도기적 과밀학급 발생 · 초기 입주자는 인근 초교를 이용하므로 신·구 입주자간의 형평성	· 민간에 의한 학교용지확보 어려움으로 사업 장기화 · 아파트의 입주시점과 개교시점의 불일치로 과밀학급 발생가능 · 초기 입주자는 인근 초교를 이용함에 따라 신·구 입주자간의 형평성
공 원		· 개발밀도가 상승함에 따라 1인당 공원면적 감소 · 어린이공원이 단지 개구부의 도로변에 입지하여 접근성이 낮음	· 전체적으로 10,000세대에 달하므로, 어린이공원 3개소, 근린공원 1개소가 확보되어야 하지만, 소규모 연접개발로 확보가 되지 않음
하수도		· 정화조 설치 또는 하수도부담금	
폐기물		· 별도로 시설을 설치하거나(100만m³이상), 비용부담 없음	

5. 기반시설 공급제도 개선방안

기반시설의 합리적 공급방안 개선의 기본방향은 원인자부담원칙, 소규모·민영화되는 21세기 도시개발추세, 지방자치이념 등을 고려하여 제시할 수 있다. 구체적 제도개선방안은 확보기준, 비용부담, 도시개발제도의 측면에서 강구하되, 사회여건에 따른 수용가능성, 지자체의 입법 및 계획 능력 등에 따라 단기 및 중·장기로 구분하여 단계적으로 추진하는 것이 바람직하다.

단기적으로는, 현재 확보기준이 없는 주요 기반시설에 대하여 확보기준을 신설하되, 경직된 단일 수치 대신에 상·하한치를 제시하여 지자체가 지역실정에 맞는 확보기준을 정하도록 한다. 비용부담은 개선된 확보기준에 의해 시설을 확보하거나, 확보기준 미만의 도시개발사업에 대해서는 시설별로 부담금을 부과함으로서 소규모 도시개발사업에 대해서도 원인자부담원칙을 적용할 수 있도록 하고, 부담금 부과기준을 지방조례로 정하게 하여 지방화 시대에 부응하도록 한다. 도시개발제도에 있어서는 지구단위계획을 적극 활용하며, 특히 비도시계획구역에서의 계획적 개발이 가능하도록 기존의 취락지구개발계획에 기반시설 공급관련 내용을 보완하거나, 지구단위계획 제도를 도입한다.

<표 3> 도시개발에 있어서 기반시설 공급제도 개선방안

구분	문제점	정책방안	
		단기적	중·장기적
확보기준	· 확보기준의 미비	· 확보기준의 신설	· 확보기준 설정시 고려하여야 하는 지표의 제시
	· 경직된 운용	· 확보기준의 상·하한치 제시	
비용부담	· 비용부담 근거의 미비	· 비용부담의 원단위 제시	· 기반시설 부담금제도 도입
	· 비용부담의 비형평성		
도시개발제도	· 용도지역 변경후 도시개발의 문제점	· 지구단위계획 적극 활용	· 적정기반시설 확보제도 도입
	· 준농림지의 계획적 개발제도 미비	· 취락지구개발계획 개선 · 지구단위계획 도입	

중·장기적으로는, 확보기준을 중앙정부에서 구체적인 수치로 제시하기보다는 기준설정시 고려하여야 하는 지표들을 시설별로 제시하는 방안이 검토될 수 있다. 비용부담도 개별 시설별로 부담금을 부과하는 대신에 이를 통합하는 기반시설 부담금제도가 도입되는 것이 바람직하다. 계획적 개발을 위해서는 지자체가 관할지역을 개발가능지역과 보전지역으로 구분하고, 개발가능지역 중 개발예정용지에 대하여 적정한 기반시설의 공급을 전제로 사업을 승인하는 적정기반시설 확보제도의 도입을 검토할 수 있다. 개발예정용지를 기반시설부담구역으로 지정하고 개발사업자가 사업지역 내에 확보하여야 하는 시설과 설치비용을 부담하여야 하는 시설의 종류를 개발규모에 따라 규정하게 되면 시설공급의 합리성을 제고할 수 있기 때문이다. 기반시설의 합리적 공급 측면에서 단위 개발예정용지의 최소규모는 초등학교 1개를 자체적으로 확보할 수 있는 20만-30만㎡(2,500세대 내외) 정도가 바람직하다.