

인경문 부산 동래구청  
환경위생과장

# 개발 제한구역 재조정시

## 개발 방향과 물관리 대책

### 1. 문제제기

98년 4월 대통령의 개발제한구역 재조정지시가 있었다. 그후 1년이 경과한 이 시점에서 다시 한 번 대통령의 지시가 잘 시행되고 있는 지 점검해 볼 필요가 있다. 모든 공사는 기초가 튼튼해야 하듯 지식인의 지혜 또한 한 곳에 모아 그 근간을 만들어야 한다. 공직에 몸을 담고 있는 환경인으로서 문제점을 도출시켜 그 대안을 제시하고자 한다.

#### 1. 개발제한구역의 주변여건 및 법상근거

##### 가. 개발제한구역의 주변여건

개발제한구역을 지정한 목적은 도시의 무질서한 확산을 방지하기 위함이다. 도시의 인구집중 결과 공장은 민원의 대상이 되고 있다. 때문에 민원의 대상이 되고 있는 공장들은 농촌지역으로 이전하였다. 모든 도시가 대동소이하겠지만 부산의 경우 883개소가 상대적으로 노동력이 적은 농공단지로 이전되었다. 그러나 과연 농공단지가 토지정책의 최선인가 하는 부분은 생각해 볼 문제이다.

##### 나. 개발제한구역의 법적근거

개발제한구역은 도시계획법 제21조에 근거를 두고 운영되고 있다. 이 조항은 그 당시 건설부장관이 지정할 수도 있다는 근거에서 지정하였다. 지정 고시일은 71.7.30, 71.12.29, 72.8.25, 73.1.17, 73.3.5, 73.6.27, 77.4.18,

78.8.7 로 8차례 지정되었다. 도시와 농촌사이의 최종적인 면적은 전국토의 5.3%로 5,341.33km<sup>2</sup>이다. 이를 세부적으로 보면 대지가 126.64, 임야가 3,257.55, 농경지가 1,262.64, 잡종지가 694.23km<sup>2</sup> 로 구성되어 있다. 도시속의 농촌지역은 개발제한의 영향으로 인구밀도가 낮아 전국민의 2%가 살고 있다. 그리고 개발제한구역에서도 개발을 할 수가 있다. 개발을 할 수 있는 조항은 도시계획법 시행령 제20조와 시행규칙 제7조를 충족하여야 한다. 이 조항은 37번 개정되었다. 개정은 77.8.8일 부터 98.5.19일 까지 37차례에 걸쳐 개정되면서 '부분적으로 개발도 할 수 있다' 는 내용으로 바뀌었다.

##### 다. 도시계획법상 녹지지역의 구분

도시계획법상의 녹지지역은 보건위생, 공해방지, 보안과 도시의 무질서한 확산을 방지하기 위하여 필요한 경우이다. 이 지역은 3가지로 세분하고 있다. 그것은 보전녹지지역, 자연녹지지역, 생산녹지지역이다. 즉 보전녹지지역의 경우는 도시의 자연환경경관, 수림 및 녹지 보전의 필요성에 의해 지정되었다. 자연녹지지역은 녹지공간의 보전을 해하지 아니하는 범위안에서 제한적 개발이 불가피한 경우이다. 현실적으로 적용하면 694.23km<sup>2</sup>의 잡종지가 해당될 것이다. 생산녹지지역은 주로 농업적 생산을 위하여 개발을 유보할 필요가 있다. 현실적으로 적용하면 1,262.14 km<sup>2</sup>의 농경지로 볼 수 있을 것이다. 이 점을 다시 보면 생산

녹지지역은 개발을 유보하여 1차산업을 하고 있다고 볼 수 있다. 즉 녹지지역중 녹지가 없다는 사실을 짐작할 수 있는 대목이다. 그외는 보전녹지지역으로 임야가 된다.

## 2. 하천오염은 공장폐수와 생활하수가 문제

공장폐수와 생활오수를 처리하는데 크게 세가지의 문제가 있다. 첫째는 처리하는데 돈이 많이 소요된다. 둘째는 발생량에 비하여 처리장이 적거나 미흡하다. 셋째는 개인별로 정화시설을 설치하므로 정화시설의 가동여부를 의심하는 점이 발생할 수 있다. 여기서 독성이 강한 공장폐수가 먼저 문제가 되는데 공장폐수의 처리를 보면 공장폐수의 액성이 산성인 공장이 있는가 하면 알카리성폐수가 있다. 개인별로 폐수를 처리하면 산성폐수는 폐수처리를 위하여 알카리약품을 처리해야 하는 반면에 알카리폐수는 폐수처리를 위하여 산성약품을 첨가하여 중화시켜야 한다. 또 생활오수의 처리체계를 보면 주택이나 아파트 등을 건설한 후에 돈이 없거나 적어 하수처리장을 건설하지 못하거나 늦어지는 경우를 들 수도 있다. 주택이나 아파트 허가 등 건물의 용도변경을 할 경우에는 의무적으로 정화시설을 설치하게 된다.

## 2. 개선방안

대통령의 지시가 잘 수행되려면 전문가들의 대안제시와 함께 환경친화적 개발이 우선 되어야 한다. 개선방안은 다음과 같다.

### 1. 개발제한구역 재조정은 국토건설종합계획법에서 판단

개발제한구역의 재조정은 도시계획법의 상위법인 국토건설종합계획법 등에서 판단하여야 한다. 개발제한구역을 지정한 이유는 도시의 무질서한 확산을 방지하기 위해서다. 즉 어느 시점에서 질서 있는 도시의 개발 필요성에 의해서이다. 개발제한구역은 도시계획법 제21조에 근거를 두고 운영하고 있으며 건설부장관이 지정할 수도 있다는

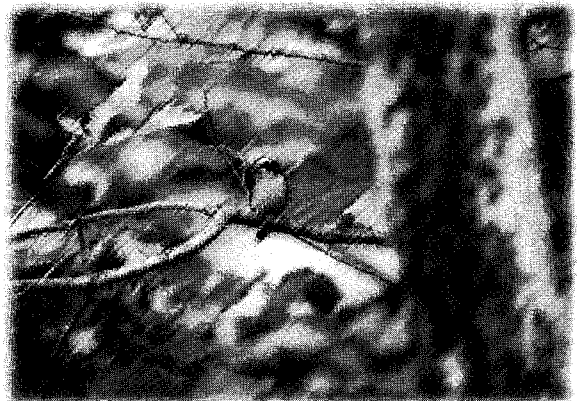
근거에서 지정하였다. 다시 말해서 건설부장관이 지정할 수도 있고 지정을 안할 수도 있다. 건설부장관이 개발제한구역을 지정한 것은 마치 사람이 살아가면서 비상시를 대비하여 은행에 예입한 돈과 같다고 볼 수 있다. 여하튼 도시계획법 보다 상위법인 국토건설종합계획법이나 국토이용관리법에서 해답을 찾아야 한다.

### 가. 도시계획법상 녹지가 없는 지역을 개발하여 나무를 심자

앞의 문제점에서 지적하였듯이 도시계획법상 녹지지역은 녹지가 있는 지역도 있고, 녹지가 없는 지역도 있다. 즉 생산녹지지역이 그렇다. 현실적으로 적용하면 1,262.64km<sup>2</sup>의 농경지를 그 예로 들 수 있다. 개발제한구역내 도시는 개발된 환경과 개발불가능한 환경으로 구성되어 있다. 개발된 환경은 재개발을 하여야 하고 개발불가능한 환경은 자연녹지지역이나 보전녹지지역으로 되어 있어 아파트 등을 건설하는 경우를 주변에서 흔하게 볼 수 있다. 녹색도시를 만들기 위하여 나무 있는 곳 보다 나무 없는 곳을 개발하여 나무를 심는다면 녹색도시가 되지 않을까 생각한다. 그러나 개발을 해야 할 땅의 위치가 우선 고려되어야 한다.

### 나. 도시계획과 경제성장에 대한 통합적 관리 필요

도시계획은 장기 20년, 단기 5년 단위로 하고 있다. 녹지지역외 주거지역과 상업지역 및 공업지역은 용도별 편익증진을 위하여 필요하게 된다. 경제성장률을 10%로 가정, 단순계산식으로 20년을 할 경우 680%를 확보해야 한다. 경제성장률을 5%로 할 경우엔 미리 285%의 공업지



역을 확보해야 한다. 지난 고도경제성장율로 공업지역에 공장을 유치하였다면 앞으로는 20년 동안 경제성장률에 따른 공업지역의 확보가 농촌지역 보다 도시지역에서 확보해 주어야 할 것이다. 여기서 도시계획이 잘 수행되도록 환경의 접근에서 대책이 강구되어야 할 것이다. 즉 5년 단위로 4등분을 경쟁적으로 개발하므로 20년 공급할 공업지역을 할 필요가 있을 것이다. 그 이유는 경쟁이 시장경쟁의 원리이므로 개발에도 도입해 보자는 것이다.

## 2. 공장폐수와 생활오수의 대책 강구

공장폐수와 생활오수를 처리하기 위해 크게 세가지 문제점에 대해 개선방안을 강구해야 한다. 첫째는 처리하는데 돈을 선투자, 후충당의 체계로 모색해 보자. 둘째는 발생량에 비하여 처리량이 증대해야 한다. 셋째는 개인의 정화시설 가동여부를 의심하지 않도록 공동으로 처리하자는 것이다. 여기서 독성이 강한 공장폐수가 먼저 문제가 되는데 공장폐수의 처리를 보면 공동의 공장폐수를 처리하기 위하여 액성이 산성인 공장과 알카리성폐수를 적절히 유치시키므로 별도의 알카리약품과 산성약품을 첨가하지 않아도 중화가 될 수 있도록 한다면 일거양득의 효과를 얻을 수 있다. 또 생활오수의 처리를 활성화하기 위하여 주택이나 아파트 등을 건설하기 전에 지방자치단체가 지방채를 발행하여 하수처리장을 조기에 건설해 보자는 것이다. 그리고 주택이나 아파트 등 건축허가시 정화시설을 설치하지 않고 바로 연결하는 것이다. 이런 체계를 강제적으로 할 수 없으므로 정화시설을 설치할 경우 100만원이 소요된다면 정화시설을 설치하지 않을 경우 95만원을 부담하는 규정을 마련하고 건축주가 정화시설 설치 여부를 선택하여 결정한다면 참여하는 행정이 될 것이다.

## 3. 결론

환경은 개발 및 경제와 대립적인 것으로 생각하는 경향이 있다. 이것은 사후대책으로 공해방지행정의 소산이다.

사전예방은 환경보호행정으로 환경의 접근에서 대책이 강구되어야 한다. 사전적 의미의 행정은 '정치를 행함', '법률에 의해 정무(政務)를 행하는 행위'로 명시하고 있다. 따라서 법을 통과시킨 사람이 법을 모른다면 무슨 말을 하겠는가? 입법기관의 국회의원이 299명이나 되는데도 환경보호행정에 도움이 되는 국회의원은 적다. 요즘 정보화사회라는 말을 많이 하고 있다. 정보화사회는 컴퓨터를 생각하게 된다. 컴퓨터와 환경은 너무 유사하다. 컴퓨터는 기계가 있고 운영체제가 있다. 운영체제는 먼저 포매팅상태가 있고 예스와 노로 운영되고 있다. 컴퓨터의 기계가 정치이고 다음의 운영체제를 행정으로 볼 수 있다. 환경을 함에 있어서 설계가 중요한 것은 마치 건물도 설계를 잘 하면 쓸모 있듯이 포매팅상태인 개발제한구역의 환경설계를 잘 하면 개인은 정화시설을 설치할 필요가 없지 않은가? 이를 위하여 입법기관인 국회의원, 광역의원, 기초의원 은 입법활동에 충실해야 할 것이다. 즉 입법기관은 정무를 행할 때 시행착오가 있을 징후가 있거나 가능성이 있을 때 이를 가르쳐 줄 수 있을 정도로 완전히 숙지한 상태에서 법을 통과시켜야 할 것이다. 개발제한구역의 재조정 지시가 있는 지 1년이 지나면서 부동산 투기 등의 포매팅 상태가 불량하다고 볼 수 있다. 이를 해결하기 위하여 전문가들의 지혜를 모아 대책을 강구하여야 환경친화적 개발이 될 수 있다. 환경친화적 개발의 성패여부는 환경의 접근에서 좌우한다. 그 이유는 환경을 비롯 모든 공사가 기초가 튼튼해야 되기 때문이다. 환경행정은 환경경제학 마인드가 꼭 필요하고 동시에 정책정당과 많이 연계되어 있음을 알고 있어야 한다.

### \* 참고문헌

1. 박만준, 안경문(1993), 국토개발과 환경대책 실무자를 위한 이론 안내서(늦잠 자는 토끼는 다시 뛰어야 한다), 이문출판사
2. 안경문(1994), 개발제한구역에서의 주민욕구와 국가정책에 대한 연구
3. 안경문(1995), 환경보호행정과 컴퓨터와의 비교연구
4. 안경문(1996), 교통문제 해결 방안 연구