

도시계획에 있어서 준농림지 성장관리의 문제점과 대책

A Issue of Semi-agricultural Zones Management and Countermeasure in City Planning

임 명 구*

Lim, Myung-Gu

Abstract

Cities should be developed and managed deliberately since reckless development and selfish expansion deteriorate the quality of life in the cities by creating various problems in transportation, residence and environment. In particular, the semi-agricultural zones have been designated in order to address such problems as the overpopulation caused by the influx of people into the cities and promote balanced regional development and eco-friendly cultivation of the land across the nation. But the problems of metropolitan areas, such as the overpopulation and lack of infrastructure, are spreading even to the semi-agricultural zones, which should be the last areas to be developed into cities. We should blame the indolence of our policies on land first, rather than the selfish cities that slip from the grip of the law. This study concludes that the self-agricultural zones should be developed and managed with plans by the public sector rather than the autonomous development by the private sector.

키워드: 도시, 준농림지, 성장관리.

keyword: city, semi-agricultural zones, development management

1. 서론

1.1 연구의 배경 및 목적

준농림지역은 도시의 쾌적함을 지원하고, 도시지역 토지공급 부족문제를 해소하고, 지역균형발전에 도움이 되며, 환경친화적인 국토의 모습을 갖추기 위하여 지정된 곳으로 도시와 농촌의 성격을 두루 갖춘 중간자적 성장관리지역이다. 그러나 준농림지역은 도시의 이기적 속성인 경쟁적 이윤추구로 기존 도시에서 흔히 볼 수 있는 무질서한 토지이용, 과밀과 혼잡, 기반시설과 생활편익시설의 부족 등의 문제가 발생되고 있다.

그 원인은 도시와 농촌의 양면의 속성을 받아들일 수 있도록 한 것에 모순이 있었으며, 준농림지의 특성을 명확하게 규정하지 않은 이유에서 기인 할 수 있다.

따라서 도시성장관리 정책에 있어서 준농림지역 관리실태와 개선방향을 제시함으로써 건강한 도시환경이 될 수 있는 방안을 연구하고자한다.

1.2 연구의 대상과 방법

우리나라에서 준농림지역이 많은 수도권을 대상으로 본격적인 개발이 이루어지기 시작했던 1990년대 중후반을 시점으로 하여 도시성장예 대한 이론고찰 그리고 준

농림지 성장관리상의 문제점들을 이론서 그리고 공공기관들의 현황보고서 등을 통하여 살펴보았다.

2. 도시환경의 의미와 구성요소

2.1. 도시환경의 의미

우리나라 국민 대부분이 생활하고 있는 도시환경(urban environment)을 광의적으로 해석한다면 '도시를 둘러싸고 있는 모든 것, 혹은 도시를 구성하는 부분요소들의 집합체'가 될 것이다. Lawrence Haworth에 의하면 도시환경은 물리적 환경, 경제적 환경, 사회적 환경, 제도적 환경으로 구분할 수 있으며, 이 중 도시의 쾌적성이 가장 큰 영향을 미치는 것은 물리적 환경이라고 정의하였다.¹⁾ 그리고 도시의 쾌적성은 도시환경이 추구하고 성취해야 하는 목표로서 높은 질적 수준을 의미하므로, 도시환경의 질의 개선을 위해서 우리가 주로 취급해야 할 대상은 당연히 도시의 물리적 환경이 되어야 할 것이다.²⁾

1) Lawrence Haworth에 의하면 물적환경은 생활편익시설이나 환경오염 등으로서 도시의 쾌적성(amenity)에 관계되며, 경제환경은 기회의 장을 형성하는 것으로서 도시의 효율성(efficiency)을 좌우한다고 한다. 또한 사회환경은 공동체로서 도시의 공평성(equity)에 영향을 주며, 제도환경은 시민참여제도를 의미한다고 한다.(Lawrence Haworth, The Good City, Indiana Univ. Press, Bloomington & London, 1966)

2) 2000년대를 대비한 도시정책의 방향, 안건희, 도지개발연구원, p7, 1994

* 정희원, 시립인천전문대 강사, 아이빠라 생활디자인 연구소 대표

2.2 도시환경의 구성요소

도시환경을 구성하는 요소는 크게 자연적인 요소와 인위적인 요소로 나눌 수 있다. 자연적 요소는 지형·지세, 향, 일조, 미기후, 식생 등을 말하며, 인위적 요소는 생활편익시설, 주택, 도로, 공해(대기오염, 소음 등), 경관, 녹지 및 오픈 스페이스 등을 말한다.³⁾

이 중에서 도시환경의 질과 관련하여 도시정책의 주요 대상이 되는 것은 인위적 요소로 주로 구성되는 인공적 환경이라고 할 수 있다. 인공적 환경은 다시 기초적 생활환경과 인간적인 생활환경으로 구분할 수 있다.

기초적 생활환경은 도시가 움직여 나가는 데에(workable) 필요한 최소한의 서비스 수준을 말하는 것으로서 주거, 상업, 교통시설, 상하수도 등의 최소한의 공급을 통해 도시가 기능적으로 움직여 갈 수 있도록 도시의 전체적인 골격이 짜여져 있는 것을 말한다.

이에 비하여 인간적인 생활환경은 도시를 살만하고(livable), 재미있는(interesting) 곳으로 만드는 데 필요한 서비스 수준이 갖춰져 있는 것을 말한다.⁴⁾

3. 도시의 성장과 계획적 성장관리

3.1 도시의 성장

도시의 성장 또는 도시화(都市化:urbanization)는 도시의 발전과 그 발전에 따른 주변의 취락 내지는 지역의 변화과정을 말한다. 도시 발전과 도시화는 같은 개념으로 도시 세력이 외연적(外緣的)으로 과급되어 주변의 농촌지역이 도시적 취락으로 변화되어가는 과정과 도시 자체가 보다 도시적인 요소를 더해가는 과정, 즉 도시 발전의 과정을 포함한다. 그러나 도시에는 여러 종류의 계층·직업의 사람들이 밀집하여 과대도시를 형성함으로써 여러 가지 도시문제를 야기하고 있다. 즉, 도시는 정치·경제·문화의 중심지로서 근대국가의 발전과 부강의 원동력이 되어 왔으나, 한편으로는 주택난·교통난·도시공해 등과 같은 많은 도시문제를 수반하고 있다.

주택난을 일으키는 요인은 인구증가에 비해 주택공급의 절대량이 부족한 데 기인하며, 교통문제는 교통시설의 정비와 확충이 뒤따르지 못하기 때문에 나타나며, 도시공해는 대기오염과 수질오염, 소음, 쓰레기 처리문제 등이 심각한 과제로 대두되고 있다.

또한 기후적 측면에서도 도시의 토지이용 상태에 대응해서 특유의 기후(기온·습도·바람)로 변화하는 것을 들 수 있다. 이상의 여러 문제들은 도시생활의 악화시키고 있어 도시의 장점을 퇴색시키고 있다.

따라서 도시는 자연 발생적으로 성장되는 것을 방지할 것이 아니라 적절한 수준에서 그 성장이 관리되어야 할 것이다

3-2. 도시의 성장관리

성장관리(growth management)란 용어는 미국의 도시토지연구소(Urban Land Institute)가 1973년에 펴낸 “성장관리와 규제(Management and Control of Growth)”에서 처음으로 사용된 용어이다. 성장관리 분야는 처음 이 용어가 사용되기 시작한 미국에서조차도 아직까지 체계적으로 정립되어 있지 않은 분야 중의 하나이다.

이러한 개념의 혼란에도 불구하고 시와 군 등 지방자치단체차원에서 성장관리정책은 개발의 세 가지 중요한 요소, 즉 위치(location), 시기(timing), 비용(cost)의 문제를 다루는 분야로 이해되고 있다.

지역지구제(zoning)와 대지분할규제(subdivision - regulation) 등의 전통적인 토지이용규제수단은 개발의 입지문제를 다루는 데는 효과적이나 개발의 시기나 비용조달 문제를 다루기에는 매우 취약한 측면이 있다.

따라서 토지이용규제수단으로서 전통적인 제도가 가지고 있는 취약성을 보완하기 위한 방안으로 대두된 것이 지방자치단체 차원의 성장관리수단이라고 볼 수 있다.

우리나라의 성장관리역사는 1960년대 까지 거슬러 올라갈 수 있다. 이때 이후 서울의 인구집중이 사회적 문제로 심각하게 인식되어 오면서 수도권지역에 인구와 산업의 집중을 억제하고 동시에 지방분산을 촉진하기 위한 목적으로 시행되어온 다양한 규제정책이 우리나라에 있어서 성장관리의 전형으로 이해될 수 있을 것이다.

서울시 성장관리제도를 분석한 서울시정개발연구원의 연구결과에 의하면 성장관리를 “관리되지 않은 성장을 배제하고 관리된 성장을 도모하는 것으로써 도시내 일정지역을 종합적인 계획에 기초하여 그 계획에 종합적인 수법으로 개발의 억제 혹은 유도, 또는 개발에 따르는 폐해의 방지를 도모함으로써 균형된 성장과 생활의 질 향상을 실현하고자 하는 노력”이라고 정의하고 있다.

이러한 정의에 따라 토지이용규제의 계획, 집행, 관리에 관련되는 모든 수단들을 성장관리수단에 포함시키고 있다.

우리나라의 경우에도 “작고 효율적인 정부”로 지칭되는 신보수주의적 정책패턴으로의 변화가 가속화됨에 따라 지방자치단체의 권한과 역할이 증대되리라 예상되며, 지방자치단체는 개발재정의 조달책임 전가와 함께 성장지향적인 정책을 추구하는 경향이 점차 강해질 것이며, 이 과정에도 중앙행정부와 자치단체간의 갈등과 상충이 더욱 심화될 것으로 예상된다.

성장에 따르는 재정적 비용과 사회적 피해를 고려하지 않은 채 성장위주의 정책을 추구하는 경향은 넓은 시각에서 사회적 편익을 추구해야 하는 지방자치단체의 관심과 이해에 반할 수 있다. 지방자치단체의 성장정책이 해당 관할구역은 물론 광역적으로도 비용을 야기하지 않는 한도 내에서 이루어지도록 유도하는 정책수단이 필요할 것이다. 이러한 목표를 달성하기 위한 제도가 바로 성장관리정책이라고 볼 수 있다.⁵⁾

3) 대한민국도도시계획학회 편저, 도시계획론 : 이론과 실제, 형설출판사, 1992

4) 최상철 외, 한국도시개발론, 일지사, 1981

3.3 성장관리에 있어서 용도지역 지정의 의의

3.3.1 법적의미

국토이용관리법상 용도지역의 지정의 의미는 국토관리법에 명시되어 있는 국토이용의 기본이념을 바탕으로 「국토의 종합적인 이용·관리에 관한 건지에서 토지를 그 기능과 적성에 따라 가장 적합하게 이용·관리하기 위한 국토이용계획을 수립하여 용도지역을 지정」 한다는 의미이다.⁶⁾ 그런가 하면, 도시계획법은 도시계획구역 안에서 「토지의 경제적이며 효율적인 이용과 공공의 복리증진을 도모하기 위하여 필요하다고 인정할 때」 에 건설부장관이 용도지역, 지구 및 구역의 지정을 도시계획으로 결정할 수 있도록 정하고 있다.⁷⁾

3.3.2 경제적 의미

경제적 관점에서 볼 때 용도지역지정은 외부효과의 방지, 공공목적의 토지 이용확보, 토지공급의 결정, 토지가격수준의 결정 등에 있어서 중요한 의미를 갖는다.

첫째, 용도지역을 지정은 외부효과의 발생을 방지한다.

이는 상충하는 토지이용이 인접함으로써 발생할 수 있는 외부불경제(negative externality)를 토지이용의 분리를 통해 사전에 방지하려는 것을 의미한다.

예를 들면, 주거지역과 공장지역이 인접한 경우 공장에서 방출되는 매연은 주변주거지역에 여러 가지 피해를 초래한다. 이 경우 주거지역과 공업지역을 분리 지정함으로써 이러한 외부효과의 문제를 해소 할 수 있다.

이러한 외부효과 문제는 국토차원의 거시적 토지이용보다는 도시지역의 미시적 토지이용상황에서 자주 발생하므로 외부 효과 방지는 도시지역에서의 용도지역 지정의 중요한 근거가 된다.

둘째, 공공목적에 위한 토지이용을 확보하기 위해 용도지역을 지정하는 경우가 있다. 도시지역의 경우에는 도시공원, 녹지 등 시장기능에 의해 충분히 확보될 수 없는 공공재적 성격을 갖는 토지이용을 필요한 수준만큼 확보하기 위해 지방자치단체가 용도지역을 지정할 수 있다.

국토차원에서는 시장기능의 본래적 한계 때문이거나 또는 지방자치단체간의 과도한 경쟁으로 충분히 확보되지 않는 토지이용을 국가가 지정함으로써 확보하는 경우가 있다. 예로서, 국가적 차원에서 보전이 필요한 사적지, 국립공원, 생태계보호를 위해 보전이 필요한 해안지역 등을 지정하는 경우가 여기에 해당한다.

셋째, 용도지역지정은 해당 용도로 쓰여질 수 있는 토지의 양을 한정하므로 토지공급량을 결정하게 된다.

이 경우는 용도 지정된 양이 모두 토지공급으로 직결되는 것은 아니다. 그보다는 지정된 양에 상응하는 수준의 토지수요가 뒷받침될 때 용도지역의 지정이 곧 토지공급이 될 것이다. 지정된 용도지역에 비해 토지수요가

도시계획에 있어서 준농림지 성장관리의 문제점과 대책

과다한 경우에는 그러한 용도지역 토지의 공급부족현상이 초래되고, 수요가 미미한 경우에는 용도지역지정이 토지공급에 직접적인 영향을 미치지 않을 것이다.

마지막으로, 용도지역지정은 토지가격 수준을 결정한다. 용도지역지정은 한편으로는 용도지역별 토지공급량을 결정하고, 다른 한편으로는 토지의 개발가능성을 결정함으로써 토지가격을 결정한다. 용도지역지정이 해당 토지의 개발가능성을 결정하는 것은 지정된 용도별로 행위제한의 내용 및 정도가 다르게 나타나기 때문이다.

예컨대, 도시지역에서는 용적율, 건폐율, 최소대지면적 등에 따라 개발가능성이 결정되고, 비도시지역에서는 용도지역별 가능한 개발의 종류에 따라 개발이 규제를 받게 된다. 그러나 개발가능성도 결국은 토지수급상황과 밀접한 관계를 가지는데, 용도지역지정으로 토지의 개발 잠재력이 결정되더라도 그 지역의 대한 수요가 없으면 토지가격이 상승하지 않을 수도 있다.

4. 준농림지역의 성장관리

4.1 용도지역의 종류

현행 도시계획법상 용도지역은 크게 주거지역·상업지역·공업지역·녹지지역의 4가지로 나누어지고 있다. 이것이 다시 세분되어 모두 13개의 지역으로 분류되고 있다. 한편, 국토이용관리법에 의한 용도지역은 1975년 3월 최초로 지정된 이래 계속 확대되어 오다가 1990년 8월에 이르러 전 국토에 대한 국토이용계획의 수립이 완료되었다. 그러나 1993년 7월에 종래 전국토를 도시지역, 취락지역, 경지지역, 산림보전지역, 공업지역, 자연환경보전지역, 관광휴양지역, 수산자원보전지역, 개발촉진지역 및 유보지역 등 10개 용도지역으로 구분·지정하고 있던 것을 도시지역, 준도시지역, 농림지역, 준농림지역, 자연환경보전지역의 5개 용도지역으로 통폐합하였다.

4.2 준농림지역이란

준농림지역은 1994년 국토이용관리법의 개편으로 새로이 지정한 용도지역 중 하나이다. 정부는 종래 크게 제한되어 오던 비도시지역에서의 토지이용과 개발을 촉진하기 위해 국토이용계획상의 용도지역을 개편했다.

그 핵심은 원래 10개로 지정하던 용도지역을 도시지역, 준도시지역, 준농림지역, 농림지역, 자연환경보전지역 등 5개로 단순화시키고, 용도지역별 행위 규제방식도 허용행위열거방식에서 제한행위 열거방식으로 바꾼 것이다.

준농림지역은 농업진흥지역이 아닌 농지와 임지 중에서는 준보전임지로 구성된 지역이다.

준농림지역은 농림업의 진흥과 산림보전을 위해 이용하되, 개발용도로도 이용할 수 있다.

이중 농업진흥지역 밖의 농지는 지역적 특성에 비추어 고부가가치 농업이나 휴양단지, 주택, 공장용지 등 비농업적 목적으로 적정하게 이용되어야 한다.

준농림지역에 포함된 임지는 개발계획이 확정되기 전

5) 도시의 계획과 관리, 대한국토·도시계획학회 편저, 보성각, 2000, p154

6) 국토이용관리법, 제23조, 6조, 9조

7) 도시계획법, 제17조, 18조

까지는 산지이용 수요를 충족시킬 수 있도록 다목적으로 활용하되, 기본적으로는 각종 오염시설 등 제한행위를 규정하여 해당되는 시설의 설치는 금지하되 개발을 촉진하고 유도해야 한다.

준농림지역의 지정 현황을 살펴보면, 1994년 현재 준농림지역은 27,021km²로서 우리나라 국토면적의 약 27.2%에 달한다. 지역적 분포를 보면 9개 도에 산재해 있고, 도별 평균은 대략 3,000km²에 달하는 것을 알 수 있다.

경상북도가 4,352km²로 가장 넓고 제주도가 1,052km²로 가장 좁으며, 특히 경기도의 준농림지역은 약 4,247km²에 달해 수도권에 상당한 양의 준농림지역이 분포되어 있다는 것을 알 수 있다.

4.3 준농림지역 관련제도

준농림지역은 지정된 이후 이미 다양한 규제의 적용을 받고 있다. 우선 가장 대표적인 규제는 국토이용관리법에 규정되어 있다. 국토이용관리법은 제한행위열거방식에 의거하여 준농림지역에서 3만m² 이상의 대규모 시설 및 건축물의 설치나 환경오염의 우려가 있는 행위를 제외한다. 토지이용은 기본적으로 허용하고 있다.

규제 대상의 환경오염시설에는 자원의 재활용 시설 및 폐기물처리시설을 제외한 1일 배출량이 50톤 이상이거나 연간 연료사용량이 1천톤 이상인 폐기물처리시설과 대기오염물질배출시설과 건축물이 포함된다.

또한 1일 폐수 배출량이 50톤 미만이거나 연간 연료사용량이 1,000톤 미만인 폐수 및 대기오염물질 배출시설 중 산업용 화학제품 및 기타 화학제품 제조시설, 금속제품 및 가공시설 중 금속의 용융제련 또는 열처리 시설과 표면처리시설 및 제1차 금속 제조시설, 석유정제시설, 가죽 및 모피제품 제조시설, 염색시설, 종이 제조시설, 특정 대기유해물질 및 특정 수질유해물질을 배출하는 시설 등이 포함된다. 준농림지역에서는 이러한 환경오염시설만 설치하지 않는 한 3만m² 미만의 공업단지, 주택단지, 상업업무단지 등의 조성은 물론이고 유통단지, 위탁시설, 체육시설, 교육문화시설, 사회복지시설 등 각종 시설도 설치할 수 있다. 다만 농수산부장관이 농업진흥이나 농지보전에 필요하다고 인정하는 경우에는 준농림지역은 농어촌발전특별조치법에 의해 행위제한을 받게 된다.

그러나 이 경우도 국토이용관리법에 의한 행위제한의 취지와 형평을 이루도록 하고 있다.

또한 국토이용관리법에서는 준농림지역의 개발을 위해서 두 가지 계획을 수립하도록 하고 있다. 하나는 준농림지역의 계획적 개발을 위한 토지수급계획이다.

이 계획은 중장기적인 토지수요에 대응하여 가용토지의 공급방안을 마련하는 것으로서 국토이용계획 입안 및 결정에 관한 기준이 되고 준농림지역 개발의 개략적인 지침이 된다. 토지수급계획에는 지역별 토지이용 및 개발가능지 현황-지목별 토지이용계획, 용도별 토지이용현황, 용도지역별 개발가능지 현황, 토지수요의 장단기 예측 및 목표량, 토지공급계획-용도지역별 가용 토지 공급계획, 공급원 가용토지 공급계획, 용도지역변경계획, 공공과 민

간의 개발계획물량-등이 포함된다.

다른 하나는 준농림지역을 대규모로 개발하는 경우에 취락지구로 국토이용계획을 변경하여 개발하도록 하고 있는데, 이 경우에는 취락지구개발계획을 수립해야 한다.

구체적으로는 준농림지역에서 민간사업자가 50호 이상의 공동주택단지를 조성할 때에는 그것을 취락지구로 국토이용계획을 변경하여 개발해야 하고, 기존 취락이나 시설 등과 인접한 지역을 택지로 개발하고자 할 때도 취락지구로 용도지정하여 개발해야 한다.

실제적인 개발은 두 경우 두 취락지구개발계획을 근거로 하여 이루어지게 된다. 취락지구 개발계획에는 주거·상업·공업·녹지 등의 용도구획계획, 도로계획, 공공시설, 보건위생시설 및 편의시설 등 취락지구 주민의 일상생활에 필요한 시설물설치계획, 개발사업의 시행자, 시행기간 및 시행방법, 기타 취락지구의 계획적 개발에 필요한 사항 등이 포함된다.

이 이외에도 정부는 준농림지역에서의 난개발이 우려되자 준농림지역 개발지침을 하달한 바 있다. '94. 6. 21에 하달된 제1차 지침에서는 도시인근의 준농림지역 중 집단적인 개발이 필요한 지역은 취락지구(준도시지역)와 택지개발예정지구(도시지역)로 지정하여 선계획·후개발의 원칙을 적용한다는 것과 취락지구의 지정기준은 50호 이상의 주택단지, 취락지구내의 건축기준은 용적률 150% 이하, 높이 15층 이하 등의 내용이 포함된다. 이후 수정을 거쳐 제2차 지침이 1994. 7. 15에 하달되었는데, 여기서 용적률을 150%이하에서 250%이하로 건물높이는 15층 이하에서 20층 이하로 상향조정되었다.

4.4 준농림지역의 계획적 개발방향⁸⁾

준농림지역은 정책적 당위성이 높은 지역이지만 아직까지 이 지역에 대한 효율적인 토지이용정책이 제시되지 않고 있다. '93년말 도시화율 83.7%, '90년말 기준 광역도시권 인구분포비율 77.3%, 동 광역도시권 인구밀도 1,178인/km²은 전 국민 거주환경의 광역도시권내로의 동질성화와 이 지역에서의 편협적인 과밀토지이용현상을 예측가능하게 한다. 그리고 이 과밀현상은 대부분 광역도시권에 분포하는 준농림지역을 새로운 거주공간으로 겨냥하게 되며 대부분 광역도시권에 분포하는 준농림지역을 새로운 거주공간으로 겨냥하게 되며 결과적으로 이 지역에서의 토지이용에 대한 대국민 정책수요가 증대해 있음을 발견할 수 있다. 최근 이 과밀현상은 발 빠른 개발업자들에 의해 불과 6개월 사이에 오늘날 우리가 지칭하는 난개발의 형태로 나타났다. 현재의 '준농림지역 운용관리지침'은 공동주택 50호 이상 개발시에도 준도시지역의 취락지구로 용도변경시켜 개발함과 동시에 취락지구개발계획을 수립하여 계획적으로 개발토록 하여 난개발을 막기 위한 강력한 임시조치가 되고 있지만 새 국토이용관리법이 시행되기 시작한 1994년 1월부터 위조치가 내려지기 전인 1994년 6월까지 그들은 준농림지역안에서 3만m² 미

8) 도시의 계획과 관리, 대한민국도·도시계획학회, 보성각, 2000, p433

만의 대지조성사업이 시장, 군수의 허가로도 가능케 됨에 따라 개발을 서둘렀다. 그 결과 기존 도시지역 인근에 주택건설체의 택지확보 경쟁으로 지가상승을 일으켰고 고층아파트의 산발적 건설로 주변경관이나 지역여건에 맞지 않는 고층아파트 등이 들어서게 하는 등 준농림지역의 운용상의 미비점을 크게 드러나게 했다.

한편 계획이란 사회를 조직하는 데 필요한 부분이며, 토지이용에 대한 계획적 규제는 그 조직화의 중요한 구성요소가 된다. 따라서 토지이용계획가로서 계획기법을 모르고서는 효과적인 계획을 할 수 없겠지만 분명한 것은 계획의 목적은 사람들의 삶을 개선시키는 것이며, 기법은 그 목적달성을 위한 수단이 된다. Breheny는 '계획이론의 실제적 관점'이란 글에서 '토지이용계획은 민간부분의 토지개발과정에서 정부의 중재와 관련되며 이 가운데 계획가의 역할은 민간부분의 토지개발활동에 있어 정부행정부분을 보조해주는 일이며, 정부의 실행기준을 만드는 일을 돕는 것이다.'라고 말한다.

또한 근래 우리나라의 경우 통합시의 등장으로 이 지역에서의 개발행위규제와 준농림지역과의 관계를 효과적으로 맺어줄 수 있는 토지정책을 필요로 하고 있다. 통합시의 경우 기존 도시 지역 내 내대지, 녹지지역 등은 도시계획법에 의해 각종 개발행위가 개발을 기피하고 있다. 한편 기존 준농림지역에서의 개발 가능지들은 개발행위규제가 적고, 개발대상지 규모도 대규모이며, 낮은 지가로 개발업자가 선호하게 된다.

그러나 통합시로 행정개편이 이루어졌다고 기존의 준농림지역을 도시지역으로 용도 변경시켜 편입시킨다면 도시계획법 적용을 받음과 동시에 지가상승도 일어나게 될 것이다. 그 결과는 실수요자에게 원활한 토지공급을 불가능하게 할 뿐만 아니라 당초 준농림지역이 지닌 높은 정책적 당위성도 의문시 될 것이다.

이와 같이 준농림지역은 토지행정전문가가 과거의 경험과 전통적인 토지이용 기법을 바탕으로 감당할 수 있는 부분이 아니며 많은 부분에서 토지이용계획가의 전문가적 지식과 기법을 바탕으로 한 새로운 물리적인 계획이론이 재등장해야 한다고 본다. 따라서 근래에는 탁월한 토지이용계획가의 비전제시가 절실히 요구되는 시점에 있다.

4.5 준농림지역의 개발현황

4.5.1 개발 가능지 현황

준농림지역내 개발가능지란 산의 구릉지가 침식되어 경사가 느리고 기복이 낮아진 산지로서 일련의 구릉지는 시간이 흐름에 따라 넓은 물결모양의 평탄한 면으로 분리된다. 이와 같이 지형적으로 분리된 현상을 지리정보체계로 실사하면 하나의 덩어리진 군락으로 나타나며 이 군락을 폴리곤(polygon)이라 부른다.

이 군락 또는 폴리곤을 한 단위의 개발가능지로 간주할 때 경기도 Y시의 경우 97개의 군락이 나타났으며 경기도 N군의 경우는 21개의 군락이, 충남 C군의 경우 230개의 지역이 지형적 특성을 그대로 반영하고 있어 경기

도시계획에 있어서 준농림지 성장관리의 문제점과 대책

도 N군의 경우는 1km²이상인 대규모 개발가능지가 많이 분포하고 있는 반면 충남 C군의 경우는 30,000m²미만인 소규모 개발가능지가 많이 분포하고 있고 경기도 Y군은 50,000~500,000m² 규모의 개발가능지가 반 이상을 차지하고 있다. 한편 경기도 Y시의 경우 시장, 군수의 개발계획허가 규모인 30,000m² 미만인 군락은 20.6%를 점하고 있으며, 건교부장관의 용도변경결정을 요하는 1km²이상인 규모는 18.6%이다.

4.5.2 개발현황

각 군락은 지리적으로 서너개의 법정리에 걸치는 대규모인 경우도 있고 한 법정리안에 30,000m²미만인 소규모로 몇 개씩 나뉘어 있는 경우도 있으며, 또한 주택개발업자가 대지조성을 하는 경우에는 하나의 폴리곤을 모두 사들여 개발하는 경우는 거의 없고 하나의 폴리곤이 몇 개의 단지로 나뉘어 개발 공급된다.

결국 준농림지역의 관리에는 개발시장의 현재적 모습이 신중히 고려될 필요가 있다. 준농림지역내 공동주택(APT) 개발시장의 모습을 1994년 1월부터 1996년 10월까지 승인신청 및 예정 현황통계에 기초하여 그려보면 경기도 Y시의 경우 500~1,000세대 미만 건립활동이 가장 활발하며, 경기도 N군의 경우 250~700세대 미만 건립활동이, 충남 C군이 경우 250세대 미만의 건립활동이 가장 활발하다. 그러나 문제는 개발업자가 선호하는 이러한 개발물량들이 개별입지함에 따라 준농림지역에서의 공공시설 또는 공공이용시설의 초과 수요발생으로 난개발이 되고 있다는 점이다.

일례로 경기도 Y시 S면 J리의 경우 현재 하나의 폴리곤안에 10개의 개발회사가 10개의 공동주택단지를 개발 공급하고 있다. 이 경우 대한주택공사의 단지개발계획지침에 의하면 1,100세대가 개발공급될 때 필요한 공공이용시설은 어린이 놀이터, 관리사무소, 구매시설, 노인정, 공중변소, 입주자회의실, 휴게소, 약국, 의원, 운동장 유치원 등에 불과하다. 그러나 9개의 공동주택단지가 동일한 폴리곤 안에서 각각 개발공급된다면 총 5,345세대가 공급된다. 이 경우 지역사회를 위해 필요한 공공이용시설로는 위의 시설이외에도 탁아소, 초등학교, 중학교, 고등학교, 동사무소, 파출소, 소방파출소, 종합상가, 아동공원, 소년 축구장 또는 야구장, 근린공원, 치과의원, 병원, 은행지점, 목욕탕, 지구운동장, 청소년회관 등이 요구된다.

그러나 현행의 법체계로는 이 지역에 개발업자가 초등학교를 비롯하여 위와 같은 시설을 지어서 공급해야 한다는 의무규정이 없으며 경기도 Y군의 재정상태로는 이 지역에 비싼 초등학교 부지를 매입할 예산은 절대적으로 부족한 상황이다.

이와 같이 광역도시화 현상에 따른 국민복지수요를 충족시키기 위해서는 공공이용시설의 공급계획은 중요하다. 그러나 이 점은 항간에서 거론되고 있는 공공이용시설 부담금제를 도입한다고 문제해결이 잘될 수 있는 상황은 아니다. 먼저 각 지자체별로 과학적인 조사방법과 합리적인 절차를 통해 개발가능지에 대한 규모산정 및 개발여

건판단이 선행되어야 한다. 그리고 이와 같이 개발가능한 물량에 걸 맞는 공고이용시설에 관한 수요예측을 바탕으로 공급계획이 수행되어야 할 것이다.

한편 충남 천안군 M면 S리의 경우 2개의 공동주택 개별입지계획에 따라 약국, 의원, 운동장, 유치원 등 공공이용시설 초과수요에 따른 문제가 내재해 있는 반면 요즘 사회적으로 물의를 빚고 있는 호화음식점, 숙박시설 등이 바로 공동주택단지 인접대지에 이격거리 1m 이상으로만 규정하고 있어 숙박시설 및 호화 음식점이 주거지역 인근에 입지하여도 개별입지 허가과정에는 아무런 하자가 없었던 경우이다.

다른 한편 경기도 Y시 준농림지역내 법정리 별로 공장지 개발입지 분포상황을 보면 K 리의 경우 46개의 공장이 집적하고 있으며, 동일 법정리 내 공장부지 총면적이 15만km²를 초과하여 지방공단의 규모를 상회하는 법정리도 11개가 되고 있는 상황으로 각 지자체는 자기 내 지역사회를 통과하는 수계의 자기정화능력과 상수공급가능성, 하수종말처리능력에 기초하여 공장의 증설과 신규 개별입지를 허용해가는 관리 능력이 요구된다.

그럼에도 불구하고 현재는 당해 지역사회의 개발 잠재력에 대한 과학적이고 체계적인 분석 자료가 없어 장차의 개발방향을 가늠할 수 없는 상황이다.

5. 준농림지역의 문제점과 계획적 개발방향

5.1 준농림지역의 문제점

준농림지역의 관리문제는 토지이용에 관한 한 정부에게 텔레마 상황을 부여하고 있다.

한편으로는 토지공급을 늘리기 위해서 그 지정 목적에 따라 준농림지역을 다양하게 개발해야 하지만, 다른 한편으로는 현재 개발이 산발적이고 기반시설이 제대로 갖추어지지 않는 상태에서 일어난다 보니 소위 난개발이 될 가능성이 크므로 이를 막아야 한다는 것이다.

그런데 여기서 문제는 난개발을 막기 위해 새로운 규제를 가한다는 그것은 토지공급을 저해할 수 있으므로 준농림지역의 원래 지정 목적과는 상치될 수 있다. 또한, 준농림지역을 수립한 계획에 따라 개발하더라도 그동안의 경험에 비추어 본다면 준농림지역이 꼭 바람직하게 개발되리라는 보장도 없다.

따라서 준농림지역을 효율적으로 관리하기 위해서는 개발을 억제하지 않으면서 동시에 그 개발이 바람직한 모습을 갖출 수 있게 하는 목표를 찾아내야 할 것인데, 이것이 바로 정부가 직면한 텔레마 상황인 것이다.

준농림지역에서 일어나고 있는 최근의 토지이용상의 변화를 살펴보다도 이러한 상황이 실제로 발생하고 있다는 것을 알 수 있다. 준농림지역이 지정된 이후 두드러진 토지이용상의 변화는 주택건설업체나 기업들이 준농림지역 매입이 현저하게 늘어났다는 것이다.

특히 개발 잠재력이 상대적으로 큰 수도권과 대도시 주변지역에서 준농림지역의 매입이 현저하게 늘어나, 이

지역들이 개발의 표적이 되고 있다는 것을 알 수 있다.

그런데 문제는 준농림지역에서 일어나고 있는 개발이 대부분 소규모라는 점이다. 준농림지역에서 신청된 상당수의 건설사업중 승인된 것은 대부분 500세대 이하인 소규모의 개발이 산발적으로 추진되고 있다는 것을 의미한다. 만약 이러한 소규모 개발이 전체적으로 조정·통합할 수 있는 마땅한 장치없이 지속적으로 늘어난다면 준농림지역은 도시기반시설이 종합적으로 정비되지 않은 채 대단위 주택단지로 변할 가능성이 크다.

이것이 바로 준농림지역을 지정할 당시 우려했던 난개발 문제 중 하나이고, 준농림지역의 관리문제가 새로이 부각되는 것도 바로 이러한 난개발의 가능성 때문이다.

그 이외에도 현재로서는 심각하게 드러난 문제는 아니라 하더라도 준농림지역을 개발하기 위해서는 환경보전 문제를 신중히 고려해야 한다. 준농림지역은 앞으로 지방자치단체나 민간에 의해 개발될 가능성이 큰데, 지방과 민간의 논리에 의해서는 국가적으로 보전할 가치가 있는 지역이 보전될 가능성이 희박하기 때문이다.

이것은 그러한 지역들의 보전은 공공재의 특성을 갖기 때문에 지방과 민간의 논리로서는 그것이 가능하지 않다는 것이다. 따라서 준농림지역의 효율적 관리를 위해서는 이러한 지역을 보전할 수 있도록 중앙정부 차원에서의 적절한 방안이 마련되어야 한다.

준농림지역은 그동안 고질적인 문제로 지적되어 온 토지공급 부족문제를 해소하고, 지역균형발전에 도움이 되며, 환경친화적인 국토의 모습을 갖추기 위해서는 개발될 수 밖에 없다. 하지만 도시적 용도로 개발할 수 있는 마지막 남은 땅이라는 점에서 기존 도시에서 흔히 볼 수 있는 무질서한 토지이용, 과밀과 혼잡, 기반시설과 생활편의시설의 부족 등의 문제가 준농림지역에서는 재발되어서도 안 될 것이다.

5.2 국토이용관리 제도의 특성과 문제점⁹⁾

5.2.1 개별법에 의한 다원적인 토지이용

우리나라 토지이용 및 관리제도의 가장 큰특징의 하나는 토지이용과 관리체계가 토지이용 및 관리목적에 따라 다원화되어 있다는 점이다. 다원적이 토지이용 및 관리체계는 효율적인 토지이용이나 개발을 저해하는 주요 요인으로 인식되어 있다.

우리나라의 토지이용 및 규제에 관한 법은 기본법인 국토이용계획법 및 도시계획법 외에도 수도권정비계획법, 산림법, 농지보전 및 이용에 관한 법, 하천법 등 다양한 법체계를 유지하고 있음. 토지의 효율적인 이용을 위하여는 국토이용계획법이나 도시계획법에 의거 지역적 특성에 따라 토지이용계획을 수립하고 토지를 체계적으로 개발, 공급하도록 하여야 하나, 전국토의 대부분이 특정한 목적을 지닌 개별법의 적용을 받고 있어 토지이용 및 개발에 장애 요인이 되고 있다. 특정한 토지에 대하여 국토이용계획법상 용도지역, 농지보전 등에 관한 법률, 산림

9) 국가 경쟁력강화와 국토개발, 국토개발연구원, 1997, p3

법에 의한 규제지역이 중첩되어 있어 원활한 토지이용이 곤란하다. 다양한 개별법에 의한 토지이용규제는 공간계획적인 차원의 효율적인 토지이용을 어렵게 할 뿐만 아니라 대부분의 개별법이 보전위주로 되어 있어 도시적 이용을 위한 토지공급을 제약하는 요인으로 작용하고 있다. 1960년대 이후 산업 및 도시적 토지이용의 급격한 증대에도 불구하고 도시적 용도로 활용하고 있는 토지는 국토면적의 4.8% 수준에 불과하다. 여기에는 토지개발 및 공급에 전제가 되는 사회간접자본의 투자부족, 토지소유의 세분화에 따른 토지확보 곤란 등에도 원인이 있으나, 보전 위주의 개별법 용도해제와 용도전용 곤란이 더 큰 원인이다. 이밖에도 한정된 국토면적과 산지위주의 지형적인 특성으로 인한 개발 가능지 자체가 부족한데도 큰 원인이 있으므로 토지의 효율적이고 집약적인 이용이 요구된다. 1995년 말 현재 남한의 면적은 99,670km²이며, 인구는 4,460만명으로 1km²당 인구밀도는 450인에 육박하여 싱가포르나 홍콩 등 도시국가를 제외하고는 세계 4위 수준에 이른다. 인구밀도를 가용지 기준으로 보면, 가용지 1km²의 인구밀도는 1,800인이며, 인구 1인당 가용지는 560m²(170평)에 지나지 않는 낮은 수준이다.

5.2.2 건축자유원칙에 의한 토지이용

우리나라 토지이용 및 관리제도의 두 번째 특징은 산업사회의 산물인 도시적 용도를 위한 토지개발의 권리가 농경사회의 토지이용과 같이 사유화를 근간으로 하고 있다는 점이다. 따라서 개별토지의 계획적 이용에 대한 사회적 인식이 부족하고, 자유로운 토지이용 및 개발은 토지 소유자의 당연한 소유권 행사로 인식되고 있다.

토지이용 및 관리제도에는 계획없이 개발이 허용되지 않는 유럽식제도와 원칙적으로 개발의 자유를 중시하는 미국식 제도가 있으며, 우리나라는 포괄적인 용도제하에서 자유로운 개발행위를 허용하는 미국식 제도를 근간으로 하고 있다. 특정 지역내 주택, 사무실 및 공장 등의 건설은 해당지역내 종합적인 개발계획의 수립 및 집행여부 보다는 해당토지의 용도지역과 지목에 따라 허용여부가 결정된다. 따라서 용수, 접근로, 교육시설 등 사회간접자본시설의 투자계획의 마련이 없는 지역의 경우에도 개별 대지의 건축이 허용되며, 이같은 현상은 정도의 차이는 있으나 도시지역과 비도시지역이 큰 차이가 없다. 미국식 토지이용 및 관리체계는 기본적으로 토지차원의 제약이 없어 토지의 효율적인 이용에 대한 사회적 요구가 높지 않은 상태를 전제로 하기 때문에 우리나라와 마찬가지로 토지자원이 제약되어 있는 유럽의 여러 나라에서 채택되지 않고 있다.

5.2.3 토지이용 및 관리체계의 도농간 이원화

우리나라의 토지이용 및 관리는 도시지역과 비도시지역으로 구분되어 도시지역은 도시계획법에 의하여, 그리고 비도시지역은 국토이용관리법을 적용하고 있다. 국토면적의 15%정도에 달하는 도시지역은 해당지역의 토지수요전망, 개발여건 등을 감안하여 장기적이고 종합적인 차

원에서 계획을 수립, 이를 기초로 개별 토지를 이용 또는 관리하고 있다. 그러나 전국토의 85% 이상을 차지하는 비도시지역은 현재의 토지이용 상태나 형태적 특성만을 기준으로 준농림지역, 농림지역, 자연환경 보전지역으로 지정하여 토지를 이용·관리하고 있어 개별적으로 용도를 바꾸어 개발하고 있다. 따라서 비도시지역의 토지이용에 대한 규제완화와 개별수요 증대로 개발행위가 집중되는 경우에도 종합적이고 장기적인 계획이 없이 난개발이 이루어지고 있는 실정이다. 특히 동일한 행정구역내에서 토지의 기능적인 특성이나 수요 등에 관계없이 인위적으로 지역을 구분하여 상이한 원칙과 기준에 따라 토지를 이용·관리함으로써 지역 내 효율적인 토지이용을 어렵게 하고 있다. 이원적인 토지이용 및 관리체계가 제대로 작동되기 위하여는 첫째, 도시적 토지이용의 수요 차원에서 도시와 농촌지역을 구분하여야 하나 우리나라와 같이 국토면적이 협소한 나라에서는 도시 및 농촌지역의 구분이 곤란하기 때문에 구분자체가 인위적인 성격이 강하다.

둘째, 도시적 토지이용이 수요 차원에서 도시지역과 농촌지역을 구분하는 경우 안정성이 있어야 하나 교통 및 통신여건의 발달로 토지의 성격이 쉽게 변하는 상황에서, 현재와 같이 국토를 도시와 비도시지역으로 구분하고, 일단 구분되면 쉽게 변경할 수 없는 경직적인 제도하에서는 이원적 제도가 토지를 특성에 따라 효율적으로 이용하는데 장애요인이 될 수 있다.

셋째, 도시지역과 비도시지역으로 구분하여 토지수요가 크지 않은 농촌지역에 한하여 용도에 따른 개별적인 개발행위를 허용하는 경우, 이로 인한 정관 침 환경훼손과 난개발을 방지할 수 있는 토지분할 억제(subdivision control)와 같은 보완적인 제도나 법적 수단이 마련되어 있어야 한다. 우리나라의 경우에는 이에 대한 제도가 빈약하기 때문에 대도시 및 간선교통망 주변지역은 난개발의 위험이 크다. 이 같은 기존제도의 문제점에도 불구하고 공장용지 등 개발가능지의 확대라는 차원에서 국토의 1/4이상을 차지하는 준농림지역의 개발을 허용하여 난개발 등의 부작용을 초래하고 있다.

준농림지역에는 일부대규모 오염배출시설이나 부지면적 3만m² 이상을 제외하고는 개별적인 토지이용 및 개발을 허용하고 있어 용수 및 접근로 등 공공서비스의 부족, 비효율적인 토지이용 및 환경훼손문제를 유발하고 있다.

건설교통부의 1997년 업무계획에 따르면, 앞으로 도시개발법을 제정하여 준농림지역도 지구상세계획을 수립하여 이 같은 난개발을 방지할 예정으로 있다.

5.2.4 획일적인 토지이용으로 인한 지역특성 결여

우리나라의 토지는 도시지역은 도시계획법에, 비도시지역은 국토이용관리법의 용도지역에 따라 획일적으로 이용·관리되고 있어 개발에 있어 지역적 특성의 반영이 곤란하다. 개별토지의 이용이란 관리형태는 지역특성에 맞는 구체적인 토지이용계획 보다는 법률조항에 따라 결정되기 때문에 공간계획적인 차원에서 비능률적이거나 비합리적인 토지이용이 허용될 수밖에 없다.

임명구

여기에는 우리나라의 경우 구체적인 토지이용계획체계가 확립되어 있지 않고, 계획이 수립되었다 하더라도 집행이 확보되지 못하여 계획에 대한 신뢰성이 낮은데도 원인이 있다. 현재 도시지역이나 비도시지역에 적용되는 용도제는 본질적으로 토지의 개발수준과 형태를 규정해주는 것이므로 토지소유자가 당해 토지의 이용을 예견할 수 있는 장점이 있으나 토지수요 및 여건변동에 맞추어 계획적으로 개발할 수 있도록 하는 데는 제약이 있다.

용도제와 구체적 개발행위간의 연계를 위하여 도시지역에서는 상세계획구역제나 도시설계제를 도입하고는 있으나 적용구역이 한정되어 있고, 계획내용도 포괄적인 경우가 많아 미래지향적인 토지계획제도로는 미흡한 것으로 지적되고 있다.

5.2.5 공간개발계획과의 연속성 미흡

우리나라 국토이용계획은 국토종합개발계획과 연계되어 수립되지 못하고 있어 국토의 이용과 관리가 지역별 토지수요와 개발여건을 제대로 반영하지 못하는 단점을 지니고 있다. 이는 국토이용계획이 토지수급이나 지역적인 특성을 반영하여 효율적인 토지이용을 확보하는 역할을 수행하지 못하기 때문이다.

6. 결론

도시화는 주민들의 쾌적함 추구로 발전 성장하며, 쾌적함은 도시환경의 질과 관련하여 도시정책의 주요대상이 되는 인공적 환경을 뜻한다. 그러나 도시의 무분별한 이기적 성장은 교통, 주거, 환경오염 등 오히려 도시 생활의 질을 악화시키고 있어 성장에 있어서 계획적 성장관리가 필요하다. 특히 도시로의 인구유입에 따른 도시과밀화와 도시의 쾌적성 악화에 있어서 준농림지역은 토지공급 부족문제를 해소하고, 지역균형발전과 환경친화적인 국토의 모습을 갖추기 위해 개발되었다. 그러나 도시적 용도로 개발할 수 있는 마지막 남은 땅인 준농림지역은 기존 도시에서 흔히 볼 수 있는 무질서한 토지이용, 과밀과 혼잡, 기반시설과 생활편의시설의 부족 등의 도시적 문제가 준

농림지역에서는 재발되고 있다. 이러한 현상이 발생된 원인을 법망을 교묘히 피해나가는 이기적 도시의 탓으로 돌리기 보다는 우리의 토지 정책의 안일함을 먼저 짚어 보아야 할 것이다. 그 대표적인 것이 동일한 행정구역내에서 토지의 기능적인 특성이나 수요 등에 관계없이 인위적으로 지역을 구분하여 상이한 원칙과 기준에 따라 토지를 이용·관리함으로써 지역내 효율적인 토지이용을 어렵게 하고 있는 토지이용 및 관리체계의 도농간 이원화와 획일적인 토지이용으로 인한 지역특성 결여 그리고 공간개발계획과의 연속성 미흡을 들 수 있다.

따라서 준농림지의 성장관리는 민간에 의한 자생적 성장보다는 계획적 성장으로 관리되어야 할 것이다.

참고문헌

1. 안건혁, 2000년대를 대비한 도시정책의 방향, 도시개발연구원, 1994
2. 대한국토도시계획학회 편저, 도시계획론 : 이론과 실제, 형설출판사, 1992
3. 최상철 외, 한국도시개발론, 일지사, 1981
4. 대한국토·도시계획학회, 도시의 계획과 관리, 보성각, 2000
5. 국토개발연구원, 국가 경쟁력강화와 국토개발, 국토개발연구원, 1997
6. 유중현, 도시주변부 준농림지역의 토지 이용에 관한 연구, 단국대학교 박사학위 논문, 1999
7. 건설교통부 보도자료, 수도권 난개발 방지를 위한 대책, 2000
8. 건설교통부, 「준농림지 토지이용실태조사 및 계획적 관리방안 연구」, 건설교통부, 1999
9. 이창수, 난개발 원인과 대책, 용인시청 자문회의 자료, 2000
10. 조인창 민간도시 개발사업 사례 / 용인 성북지구를 중심으로, 대한국토도시계획학회, 춘계학술대회 논문집, 2007
11. 이창수, 지속가능한 국토관리를 위한 제도개선방안, 대한국토도시계획학회 바람직한 국토·환경관리체계 구축방향 공청회, 2007

(접수 : 2007. 8)