

연구 노트

환경친화적 토지공급체계 구축의 주요 논점과 정책과제

농지·산지의 전용과 간척개발을 중심으로

김 홍 상*

1. 문제제기
2. 기존 토지공급체계상의 문제점
3. 주요 논점
4. 정책과제와 개선방향
5. 요약 및 결론

지의 공급은 기존 도시내의 미개발 또는 저개발지역으로부터 충당될 수 있으나 그 규모가 매우 적고, 대부분은 주변 농촌지역의 농지와 산지의 전용 및 간척 개발에 의해 이루어진다.

지금까지의 토지이용 실적, 국토이용에 대한 장기전망 등에서 나타난 토지의 공급원별 분석에서 가장 중요한 토지공급원은 농지, 산지, 간척·매립지이다. 예컨대 <표 1>에서 처럼 제3차 국토종합계획상 1992~2001년 동안의 주요 토지공급원별 비중을 보면, 농지,

1. 문제제기

인구의 증가, 산업화·도시화의 진전에 따라 주택용지, 상·공업지, 공공시설용지 등을 위한 토지공급의 확대가 요구된다. 이러한 토

표 1 토지공급 및 전용 계획, 1992-2001

단위: ha

구분 \ 용도	택 지	공업용지	공공용지	농 지	산 지	수면/기타	계
농 지	27,800	6,800	31,200	-	19,800	175,300	260,900
산 지	11,400	1,200	27,300	12,100	-	39,700	91,700
간척·매립	500	3,400	19,500	43,000	-	50,500	116,900
계	39,700	11,400	78,000	55,100	19,800	265,500	469,500

자료: 건설부, 1992, 제3차 국토종합개발계획 1992-2001, p. 121.

* 부연구위원

간척·매립지, 산지 순으로 비중이 크다. 그러나 택지, 공업용지, 공공용지 등 도시용 토지공급만을 기준으로 할 경우 토지공급원별 비중은 농지 51%, 산지 31%, 간척·매립지 18%이다.

최근까지 개발의 논리, 경제성장의 논리 속에서 토지이용의 효율성이 강조되면서 농지·산지의 전용 및 간척개발을 적극 추진하여 왔으며, 이를 위한 규제완화 등 제도개편이 지속적으로 추진되어 왔다. 예컨대 1994년 ‘국토이용관리제도의 개편’, ‘준농림지역의 지정과 포괄적 농지전용규제 완화조치’ 등은 도시용 토지공급의 확대를 도모하는 전형적인 예라고 할 수 있다. 또한 식량의 안정적 확보 등을 위한 차원에서 농지보전이 강조되고, 농지전용 대신 산지전용을 적극 유도하는 제도가 마련되기도 하였다. 이러한 개발의 논리 하에서 추진된 토지공급체계는 환경파괴라는 심각한 사회문제를 야기하게 되었다.

수질 악화 문제, 대기오염의 문제, 국민들의 녹지공간수요의 확대 등의 여건변화 속에서 토지공급체계의 개편이 요구된다. 2000. 1. 1부터 시행예정인 ‘제4차 국토종합계획안(2000~2020)’에서는 ‘환경친화적인 국토이용관리체계 구축’이 주요 기본방향으로 설정되기까지 했으며, 건설교통부에서는 최근 준농림지역 개발 억제제를 위한 대책을 수립하고 있다¹. 요컨대 토지공급원별 환경측면에서의 평가와 환경친화적인 토지공급체계 모색이 시급한 정책과제로 등장하게 되었다. 이 글에

서는 이러한 여건변화를 전제로 환경친화적 토지공급체계를 구축하면서 제기되는 주요 논점과 정책과제를 농지·산지의 전용 및 간척지개발을 중심으로 살펴보고자 한다.

2. 기존 토지공급체계상의 문제점

2.1. 농지·산지의 과도한 전용

도시화·산업화의 진전에 따라 도시공간 확대 차원에서 도시주변 농지·산지의 개발은 국토자원의 효율적 이용이라는 측면에서 긍정적인 측면도 있지만, 농지·산지는 일단 개발되고 나면 복원하기 힘들다는 점 때문에 과도한 개발은 장기적인 측면에서 국토자원의 비효율적인 문제와 환경훼손의 문제를 야기하게 된다. 전국토에서 도시용 토지의 비율이 7~8% 수준인 영국, 일본 등 선진국에 비해 5% 수준인 우리나라는 농지의 과다개발 문제가 없다고 볼 수도 있지만, 지역간 불균형 발전, 수도권 과밀화, 낮은 수준의 식량자급률, 매우 작은 1인당 농경지 면적² 등을 고려하면 문제는 심각하다고 할 수 있다.

환경문제가 강조되면서 일본 등에서 “오지가 자원이다”는 말이 유행하듯이 개발되지 않은 자연상태로 보유하고 있는 토지가 중요한 자산으로 인식되고 있다. 또한 앞으로는 오염된 토지의 가치가 평가절하되는 시대가 도래할 전망이다. 예컨대 국제표준화기구(ISO)는 최근 새로운 환경규격(안)으로 「공장부지

¹ 건설교통부는 국토이용관리법시행령·시행규칙의 개정을 위해 1999년 10월 26일 입법예고하였다. 주요 내용은 준농림지역 농지의 난개발을 막는 것이다.

² 우리나라의 국민 1인당 농경지면적은 미국의 1/38, 캐나다의 1/58, 호주의 1/640, EU의 1/8에 불과한 수준이다(김정부 외 : 1998, 7).

매각, 금융기관 대출 등과 관련된 토지평가를 받는 경우 ISO가 인정하는 환경평가전문기관에 의해 토지의 환경평가를 받게 하고, 만약 토양·지하수오염이 확인되면 그 정화에 필요한 비용을 토지평가액에서 감액하는 방안」(ISO 14015규격(안))을 제시하였다³. 이러한 ISO의 새로운 환경규격안은 친환경적 토지이용체계의 구축에 큰 영향을 끼치게 될 것으로 전망된다. 즉 아무리 수익성이 높은 업종이라 해도, 특정 오염물질을 발생시키는 경우 오염 확산이 쉬운 지층을 지닌 곳에는 해당 기업은 입주하지 못하는 등 토지이용체계에 큰 영향을 미칠 전망이다⁴. 최근까지 우리나라에서는 농지 등 우수한 녹지공간 주변에 쓰레기 매립장, 공장 등이 유치되어 농지의 토양·수질오염이 심해지면, 농지전용가능성이 높아짐으로써 오히려 농지가격이 상승하여 토지소유자들에게 불로소득을 가져다주는 현상이 발생하였다. 즉 농지의 재산가치를 높이기 위해 도시주변 농지 소유자들이 농지 관리에서 도덕적 해이(moral hazard)문제가 발생하였다. 그러나 ISO의 새로운 환경규격안이 제시되면 오염된 농지의 경우 토지평가액이 음(-)의 상태로 될 가능성도 있으며, 과도한 농지·산지의 개발이 우리의 토지가치 평가액을 떨어뜨릴 수도 있다. 따라서 국제화·개방화시대에 과도한 농지·산지개발을 억제하고, 환경친화적 토지이용체계의 구축이 시급히 요구된다.

2.2. 농지·산지의 난개발

과다한 농지·산지의 개발과 함께 심각한 문제는 무계획적 개발(난개발) 문제이다. 최근 비농업용 토지 수요에 대한 적극적인 대응, 국가경쟁력의 강화, 농가의 소득향상 등 다양한 목적으로 농지·산지전용규제를 크게 완화시켰지만, 전용규제완화의 정책목표와 직접 관련이 없는 유흥음식점, 고층아파트(공동주택) 등이 농촌지역의 농지·산지 한가운데 난립되는 등의 문제가 발생하고 있다.

농지·산지의 난개발이 전형적으로 나타나는 지역은 도시주변지역이다. 도시주변지역 농지의 전용은 결국 도시주변지역의 토지이용 수요에 의해 결정된다. 도시주변지역의 농지전용에 대한 수요의 증가는 도시화에 따른 자연스러운 현상이지만, 문제는 개별입지의 증가에 의한 난개발이 확대되고 있다는 점이다.

도시계획구역안에서의 농지개발은 도시계획에 따라 어느정도 계획적으로 개발되고 있으며, 도시계획구역이 아닌 경우에도 대규모 공단 조성, 주택단지개발 등에서처럼 계획입지를 강조하고 있다. 그러나 우리나라의 농지전용제도상 개별필지 단위로 허가요건만 갖추면 농지전용을 허가해 주고 있어 난개발이 만연되고 있다. 특히 농업진흥지역밖농지의 경우 농지전용규제가 크게 완화되어 농업용 시설, 농가주택만이 아니라 유흥음식점, 위락

³ ISO14015 규격안에 대해서 「日本經濟新聞」(1999.5.11)에 보도된 바 있으며, 구체적인 내용에 대해서는 “Environmental Assessments of Sites and Organizations(EASO)(ISO/CD 14015.2)”(1999. 6. 2) 참조하기 바란다.

⁴ 최근 국제금융기관, 국제기업 등이 국내 기업의 자산 평가시 토지평가액을 산정하면서 이러한 새로운 환경규격안을 적용시켜 국내기업 보유자산 가치를 저평가하려고 한 바 있다. 이러한 변화에 대한 국내 대책이 전혀 없어서 불이익을 받게 될 뿐만 아니라 우리의 토지관리정책의 후진성을 드러낸 결과를 초래하였다.

시설, 공동주택 등으로 활용가능하다. 문제는 도로, 학교시설 등이 갖추어지지 않은 곳에 공동주택건설을 위한 농지전용을 허가함으로써 주민들의 불편과 자원의 비효율적 이용을 낳고 있을 뿐만 아니라(이태일, 1995 : 119), 상·하수도시설과 생활하수처리시설의 부족, 농촌지역의 고밀도개발, 우량농지의 잠식 및 농업생산기반 저해 등으로 환경오염이 증대되고 있다는 점이다.

2.3. 환경적 요인을 배제한 개발 논리의 지속

환경문제와 관련된 현행 토지공급체계의 문제점 중 핵심적인 내용의 하나로 ‘환경성을 전혀 고려하지 않은 토지공급체계의 지속’을 들 수 있다. 달리 표현하면, 토지이용의 효율성 위주의 토지개발의 논리가 지속되고 있다는 것이다.

토지이용의 효율성 위주의 토지개발의 논리에 의한 과도한 농지·산지의 개발(전용)이 환경파괴의 주요한 원인이 되고 있다. 현재 수도권의 대기오염, 수질오염, 경관 파괴 등은 무계획적 도시화·산업화의 결과이지만, 맑은 산소, 맑은 물의 공급원으로서 도시내 및 도시주변부 녹지의 과다 개발에 따른 녹지부족에 기인하는 것으로 이해할 수 있다.

이른바 ‘환경친화적인 국토이용체계구축’을 ‘제4차 국토종합계획안(2000~2020)’의 기본방향으로 설정하고 있지만, 현실은 그렇지 못한 실정이다. 이미 과밀해진 도시인데도 추가적으로 도시인구집중 요인이 강한 대규모 택지개발계획 등이 다수 수립되어 있다. 많은 도시행정담당자들이 “이미 하천수 등의 수질 오염으로 도시내 또는 도시 주변의 농지를

농지로 이용하기 곤란하니 택지개발 등을 통해 토지이용효율을 높여야 한다”는 식의 논리로 개발의 필요성을 주장하고 자신들이 관리하고 있는 도시의 세력을 확장시키려고 노력하고 있었다. 이와 같은 주장의 문제는 도시인의 삶의 질을 고려하지 않고 있다는 점이다. 수도권의 경우 이미 4~5월에는 거의 매일 오존주의보가 발표되고, 지표수 오염만이 아니라 지하수 오염, 식수부족문제까지 심각해졌는데, 기존의 농지 등 녹지를 개발하여 없애는 행위가 도시인의 삶의 질을 제고시키고 도시를 발전시키는 일인가에 대해 전면적으로 재고해 보아야 할 것이다. 이제 도시내 또는 도시 주변의 농지문제는 식량자급기반 차원의 문제를 넘어서 대다수 국민의 생존 문제가 되었다는 점을 간과해서는 안된다.

‘환경성을 전혀 고려하지 않은 토지공급체계의 지속 문제’는 도시개발의 입장에서만이 아니라 농지보전의 논리에서까지 나타나고 있다. 농지의 과다전용에 대응하여 농지보전을 위해 ‘환경친화적’이라는 수식어를 붙였지만 산지개발(이른바 ‘환경친화적 산지개발’)을 유도하고 있다. 예컨대 축사 등 농업용 시설을 위한 농지전용시 산지전용을 50% 이상 포함할 경우 농지전용부담금을 감면하고 있다.

또한 적정규모의 농지 확보 차원에서 간척개발의 필요성을 제기하면서도, 간척개발이 갯벌 파괴 등 환경훼손적인 것이라는 비판에 대해 충분한 해명이 이루어지지 못하고 있다.

요컨대 농지, 산지, 간척지의 활용에 대한 환경적 측면의 인식이 체계화되지 못하였다 고 할 수 있다.

2.4. 관련 제도(법)의 연계 부족

농지·산지의 과다 개발, 난개발이 환경측면에서 문제를 야기하지만, 이는 국토이용관리법, 도시계획법, 농지법, 산림법 등 관련 법률(제도) 사이의 연계 부족에 기인하는 바 크다. 예컨대 농지의 효율적 보전의 차원에서 도입된 농업진흥지역지정제도의 취지와 국토이용관리법에 의한 용도구분의 취지가 어긋나 1994년 국토이용관리법의 개정으로 농지의 52.1%나 되는 엄청난 규모가 준농림지역으로 편입되어 개발가능한 토지로 전환되었으며, 전국토의 측면에서도 개발가능한 토지가 기존의 15.5%에서 41.7%로 증가하였다. 이와 함께 토지이용규제도 대폭 완화되어⁵ 준농림지역의 난개발문제가 생겼다. 농림지역농지는 농업의 목적의 토지이용행위가 엄격히 규제되지만, 준농림지역의 농지는 심각한 환경오염을 유발하거나 1만㎡이상의 부지 규모로 이용되는 경우를 제외하고는 도시적 목적으로 이용될 수 있다⁶. 이러한 이유 때문에 준농림지역의 토지는 다른 용도지역의 토지에 비해 개발수요가 높다.

⁵ 준농림지역의 토지이용과 관련된 제도는 매우 복잡한데, 준농림지역이 기본적으로 국토이용관리법에 의거한 국토이용계획상의 용도지역이므로 그 관리체계는 국토이용관리체계의 틀 속에서 살펴되어야 한다. 국토이용관리법은 용도지역별로 행위제한방식을 달리하고 있는데, 농림지역은 허용행위열거방식(positive list system), 준농림지역은 금지행위열거방식(negative list system)에 의해 토지이용의 행위가 제한된다. 준농림지역에 대한 행위제한 방식은 허용행위열거방식에서 금지행위열거방식으로 변경된 것이다. 준농림지역에서는 관련 법에 규정하지 않는 모든 행위는 허용되기 때문에 전용규제가 크게 완화된 것이다.

또한 공간계획의 실현수단인 토지이용규제가 국토이용관리법과 도시계획법으로 이원화되어 있어 단일 시·군 행정구역내에서 도시계획구역내의 녹지지역보다 도시지역밖의 준농림지역에서의 행위규제가 더 완화되어 있는 문제가 있다. 그 결과 농촌마을을 정비하기 위한 토지이용 유도수단이 미비한 상태에서 이들 지역에서 난개발이 이루어지고 있다.

2.5. 제도 및 정책 부재

도시지역에는 도시계획에 의한 토지이용계획이 있으나 농촌지역에 대해서는 이른바 '농촌계획법'이 없기 때문에 농촌토지의 계획적 개발이 불가능한 상태에 있다. 따라서 농촌지역의 토지 전반을 종합적으로 관리하는 제도의 정비가 시급하다.

또한 국토계획법상의 시·군계획 등 다양한 계획체계가 있지만, 농지전용 등에 대한 구속력을 지니지 못하고 있어 문제이다. 광역시, 통합시 등 복합형태의 시에서는 시·읍·면급 도시계획 간에 공간적 연계성이 미흡하여 농지 전용 및 개발이 도시계획과 단절된 상태에서 개별사업 위주로 추진되고 있어 농지관리가 미흡한 실정이다.

그리고 도시농업에 대한 정책 부재가 문제

⁶ 2000년 1월 1일부터 시행예정이면서 1999년 10월 26일 입법예고된 국토이용관리법 시행령·시행규칙의 개정안에 의하면, 준농림지역 농지의 난개발에 대한 대책을 크게 보완되었다. 특히 준농림지역을 준도시지역으로 바꿔 아파트를 지을 수 있는 최소면적을 현행 3만㎡(약 9천평)에서 10만㎡(약 3만평)이상으로 대폭 강화하고, 소규모 개별공장 입지도 최소규모를 3만㎡로 강화하고, 모텔 등 숙박업소의 입지를 원칙적으로 금지하되 수질오염이나 경관훼손 우려가 없고 대지인 경우에만 허용하도록 하였다.

이다. 우리나라의 많은 도시가 하천 하구의 평야지역에서 발전되어 왔기 때문에 도시계획구역안 농지의 대부분은 기반정비된 우량 농지인데도 “도시공간은 비농업공간, 상공업 및 주택공간”이라는 인식 때문에 정책의 사각지대로 남아 비효율적으로 이용·관리되고 있어 문제이다. 도시내의 일부 농지는 도시용보다 시설농업 및 화훼 등 특작 재배가 경제적으로도 유리하며, 쾌적한 도시공간구조의 건설 등의 측면에서도 매우 중요한 의미를 지니는데, 도시농업에 대한 개념의 부재, 정책의 부재로 농지의 비효율적 이용이 만연되고 있다. 게다가 최근 도·농통합시의 등장으로 30만ha나 되는 막대한 농지가 도·농통합지역에 편입되어 농지로서의 이용계획이 불명확하게 되었다.

2.6. 토지 관리 주체의 전문성 부족

토지 관리 주체의 문제로서 가장 핵심적인 사항은 토지 관리 주체인 시·군 지방자치단체의 전문성 부족 문제라고 할 수 있다. 농지의 보전보다 도시용토지로 개발계획을 주로 담당하는 해당 지방자치단체의 도시계획담당자가 도시계획구역내의 농지관리를 담당하는 등 현실적으로 실효성 있는 농지보전이 이루어지지 못하고 있다.

도시계획구역내 생산녹지나 자연녹지는 보전목적도 있지만, 현실적으로 개발유보지로서 기능을 하고 있다. 즉 필요한 경우 도시용토지로 전용할 수 있다는 사고가 깊게 깔려 있다. 이러한 인식상의 문제도 농지문제를 악화시키고 있다.

전문성 부족문제와 연계된 것이지만, 국가,

지방자치단체, 토지소유·이용자간의 역할 분담 체제가 미흡한 문제도 있다.

3. 주요 논점

3.1. 토지수요량에 대한 인식

이제까지의 토지수급정책은 건설교통부와 국토연구원의 토지수요 추정 결과에 근거하여 수요량 전망을 원활히 공급하는 방식으로 추진되어 왔다. 이와 관련하여 제기될 수 있는 주요 논점은 좁은 국토면적, 제한된 국토자원이라는 제약하에서 건설교통부, 국토연구원의 토지수요량 추정 결과가 과연 적절한 가라는 점이다. 또한 건설교통부, 국토연구원의 추정자료에 근거한 수요량을 전망 새롭게 공급하는 방식의 토지수급정책을 지속해야 하는가의 문제가 새롭게 제기된다.

이미 조성된 공단의 가동률이 50% 수준도 안되는 점을 고려할 경우 추가 개발수요량을 과다하게 잡았다는 문제점을 지적할 수 있다. 예컨대 대불공단의 경우 분양률이 약 25% 수준이고, 가동률 기준으로 보면 8%도 되지 않는데, 그 인근에 새로운 공단조성 등 대규모의 농지·산지전용계획이 제시되고 있다. 농지·산지·해안간석지 등은 우리 후손들이 이용해야 할 자원이며, 한번 훼손하면 원상복구가 힘들다는 점을 간과해서는 곤란하다. 농지·산지의 과다 개발이 환경을 악화시킨다는 점을 고려한다면, 이러한 토지수급방식을 재검토되어야 한다. 즉 추가적인 도시용토지를 위해 지금까지의 토지공급정책, 즉 농지·

산지 등 녹지의 전용이 지속되는 것은 바람직하지 않다.

토지수요량을 과다하게 계상하게 하는 잘못된 토지수요자의 행위상의 문제도 있다. 토지의 실질적인 수요자인 대다수의 기업인들이 현실적으로 이미 조성된 공단보다 새로 개발될 토지를 선호하고 있어 토지수요 증대를 부추긴다. 공단조성을 위한 기반시설 투자 등을 고려한다면, 기존 공단의 재활용이 사회적으로 비용이 적게 소요되지만, 기업인들은 입주를 꺼리고 있는 것이 현실이다. 그 이유는 공장부지를 새로이 조성하는 경우 기업주는 값싸게 입주하여 땅값상승이익을 얻을 수 있기 때문이다. 현실적으로 운영상의 애로로 기업이 망하더라도 땅값 상승으로 기업주는 돈을 버는 사태가 생겨 신규투자자들은 새로운 공단조성을 원하고 있다. 물론 새로운 공단에 대한 기반시설 투자의 비용을 국가, 결국은 국민이 부담하게 되며, 많은 농지·산지가 사라져 우리의 환경은 악화될 것이다.

3.2. ‘환경친화적인 개발’의 개념 도입과 실천 가능성

기존의 토지공급방식에 대한 반성으로 ‘환경친화적인 개발’을 강조하는데, 과연 ‘환경친화적 개발’이란 것이 실현가능한 것인가에 대한 명확한 입장정리가 되지 않고 있다. 따라서 ‘환경친화적 개발’을 실현가능하게 하는 전제조건은 무엇인가가 정책과제로 등장한다.

‘환경친화적인 개발’이 적용가능한 영역이 어디이며, ‘덜 환경훼손적인 개발방식의 도입’이라는 수동적 입장을 벗어나 적극적인 개념으로서 ‘환경보전적 개발’이 현실적으로 가능

한지에 대한 해답을 찾아야 한다. 이와 관련하여 시장성을 확보할 수 있는 실현가능한 환경친화적인 기술개발이 언제쯤 이루어질 것인가에 대한 체계적인 분석이 요구된다. 예컨대 환경보호론자들은 “현존기술에 의한 도로 포장 등은 생활의 편의를 제고시키지만 환경훼손적이기 때문에 중단해야 한다”는 등의 비판을 하고 있지만, 생활의 불편을 해소시키는 대안이 개발되어야 이들 주장이 설득력을 지닐 것이다. 구체적으로 이른바 ‘환경공학’이 발달하여 수분을 흡수하는 친환경적인 침단 포장기술을 개발할 뿐만 아니라 이러한 기술이 기존 기술을 대체하여 경제적으로 수용될 수 있어야 한다. 이러한 기술개발이 언제쯤 가능한지에 대한 객관적인 판단이 요구된다.

또한 만약 ‘환경친화적인 개발’이 실현가능하다면, 기술개발이 이루어질 때까지 기존방식의 개발 투자를 중단할 것인가, 또는 국민들에게 불편 감수를 설득할 수 있는가 등의 문제에 대해서 입장정리가 요구된다.

그리고 현실적으로 도시계획 수립과정 등에서 ‘환경친화적 개발’ 개념을 구체적으로 적용시킬 수 있는 방안에 대한 구체적인 대안이 요구된다. 환경친화적 토지이용은 결국 도시계획 수립 등 구체적인 토지개발과정에서 환경성을 고려하게 하는 것인데, 이를 위한 실천방안이 무엇인지 밝혀야 한다.

3.3. 토지공급원별 환경보전 기능에 대한 인식

3.3.1. 농 지

농지의 보전은 식량자급 등을 담당하는 농

업의 중요한 생산수단으로서 농지측면만이 아니라 농지로의 이용 그 자체가 환경보전적인 의의가 있기 때문에 농지보전문제가 중요한 정책과제로 제기된다. 그러나 최근 농업이라는 경제활동이 이루어지는 농지의 보전이 과연 환경친화적인가에 대한 의문이 제기된다⁷. 농업은 홍수 조절, 토양 보전, 지하수 함양, 지반침하 방지, 대기 정화, 오·폐수 정화, 생태계 보전, 정서 함양, 녹색경관 제공, 도시민의 휴식공간 제공 등 다양한 효과를 발생시키지만, 농업이 화학비료 및 농약의 사용과 가축사육두수의 증가에 따른 다량의 축산분뇨의 방출에 따르는 환경오염의 문제를 발생시키고 있다는 점을 어떻게 평가할 것인가가 문제이다. 비료, 농약의 사용이 수질오염, 토양오염 등을 야기시키고 있는 것이 현실인데, 이른바 ‘친환경적 농업’이 이러한 문제를 해결할 수 있는 대안이 될 수 있는지에 대해 명확히 입장정리가 요구된다. 이른바 ‘친환경적 농업’이 기존농법을 대체하여 농업의 주류가 되고 식량문제를 해결할 수 있는가, 농업의 환경적 가치는 농업의 내용, 주변 환경, 지역성 등에 따라 다르게 평가되어야 하는데 어떻게 이해되어야 하는가 등에 대해서 객관적인 판단이 요구된다.

3.3.2. 산 지

산지는 높은 개발비용, 낮은 접근성 등 개

발대상지로서 단점도 있으나, 지형, 식생, 환경면에서 일반토지가 갖지 못하는 장점을 갖고 있어 향후 개발에 대한 수요가 증대될 가능성이 높다. 국민소득의 증대에 따라 삶의 질에 대한 일반국민의 관심이 높아지게 되면, 사람들은 복잡한 도시생활을 떠나 자연과 더불어 사는 생활을 추구하게 된다. 이에 따라 숲이 우거지고 쾌적한 환경을 제공하는 산지를 활용한 주택, 휴양지, 산업·연구단지에 대한 수요가 증가되리라고 예상된다.

최근 식량의 안정적 확보, 농지 보전 차원에서 상대적으로 산지의 개발을 강조하고 있는데, 농지와 산지 중 어느 것이 환경 측면에서 더 중요한 것인지를 밝혀야 한다. 특히 우리의 도시는 농지와 산지로 둘러싸여 있는데, 어느 것을 개발하는 것이 환경 측면에서 유리한지를 밝혀야 한다. 또한 환경측면에서 농지와 산지의 중요성은 도시지역과 농촌지역에서 다르게 나타날 것인데, 지역성을 고려한 농지, 산지의 환경적 의의를 어떻게 평가해야 할 것인가에 대해서도 밝혀야 한다.

3.3.3. 간 척

간척개발이 갯벌 파괴 등 환경훼손적인 것으로 비판받지만, 적정규모의 농지 확보, 물 부족시대를 대비한 담수호 조성 차원에서 간척개발의 필요성이 여전히 제기되고 있는 점을 어떻게 이해할 것인가에 대해서도 충분한 논의가 필요하다.

간척은 국지적 소규모 간척과 대규모종합개발방식의 간척 두가지로 구분할 수 있다. 대규모종합개발방식의 간척의 경우 신규 농지조정의 의의도 중요하지만, 여건의 변화에

⁷ 미국 등 선진국의 일부지역에서는 농업이 수질 오염, 토양오염을 초래하기 때문에 농업을 포기하고 기존농지를 습지로 전환하자는 주장이 강하게 제기되고 있으며, 우리나라에서도 일부 환경보호론자들이 낙동강 하류지역의 일부 농지를 습지로 전환시키자는 주장을 제기하고 있다.

따라 기존 해안지역 농지의 이용효율의 제고와 담수호 조성이라는⁸ 측면도 간과해서는 안된다(김홍상 : 1999, 146~149). 특히 우리나라의 국토특성은 東高西低로 서부해안지역의 물부족문제와 해안지역 침수피해가 불가피한데, 이러한 피해를 최소화할 방안으로서 대단위 간척(방조제 건설)사업 이외의 대안을 제시해야 할 것이다⁹.

그리고 모든 지역에서 간척개발 그 자체가 과연 환경파괴적인가에 대한 객관적 논의가 요구된다. 간척의 환경 훼손적 측면만 지나치게 강조해서는 안된다. 갯벌 대신 새로운 담수호와 대규모 농지의 조성으로 생물의 서식환경이 바뀌어 조류, 특히 철새들의 중요한 서식처로서 기능을 하게 된다든지¹⁰, 담수호 조성으로 새로운 담수어가 증대되고, 방조제 내외측에 새로운 식물 서식이 확대되는 경우를 간과해서는 안된다. 또한 폐어장, 폐염전의 청소 차원의 소규모 간척개발이 국토관리 차원에서만이 아니라 환경 측면에서도 해안 오염 방지, 새로운 양질의 간사지 형성 등 긍정적인 요소가 있다는 주장도 검토해 보아야 한다. 실제 필자의 조사에 의하면, 신안군, 무안군의 해안지역 일부 주민들은 국지적인 어장 정리, 폐염전의 개발 등의 차원에서 간척개발을 요구하고 있다.

요컨대 현실적으로 좁은 국토면적이라는 제약조건하에서 농지·산지·간척지는 서로

맞물려 주요한 토지공급원으로 역할을 수행하는데, 특히 간척개발사업에 대해서 객관적인 평가가 미흡한 것이 현실이다.

3.4. 환경보전비용의 부담

맑은 물과 공기에 대한 국민들의 수요는 매우 강하지만, 이를 위해서는 많은 비용이 수반된다. 따라서 환경보전으로 인한 혜택에 대한 수혜자들의 비용부담수준이 문제로 된다. 예컨대 수도권 주변의 많은 도시들이 녹지를 주택지 등으로 개발할 계획을 수립하고 있는데, 맑은 물과 공기의 공급에 대한 비용부담을 충분히 고려하지 않고 있는 것이 현실이다. 과연 깨끗한 환경 보전을 원하는 도시(도시민)들이 비용을 부담할 의지가 있는 지, 그리고 부담가능한 수준은 어느 정도인지에 대한 구체적인 분석과 정책방향의 정립이 요구된다.

특히 깨끗한 환경의 공급자와 수혜자가 다르기 때문에 환경보전비용의 부담문제는 지역간, 계층간의 갈등을 야기하게 된다. 최근 개발제한구역제도 개선, 낙동강 수질개선 종합대책 수립과정 등에서 잘 나타났듯이 비용부담의 문제는 심각한 사회갈등을 야기한다. 이러한 사회갈등의 해소를 위해서는 환경에 대한 인식의 전환, 객관적인 지표개발, 오염자부담원칙에 입각한 정책수립 등이 필요하다.

⁸ 기존 육지부 농지의 효율적 이용은 실질적으로 농지공급의 확대로 해석가능하다.

⁹ 예컨대 담수호조성과 인근 지역 농지의 관개개선사업을 포함하고 있던 영산강IV단계농업종합개발사업(간척개발사업)의 포기로 영산강 물을 이용하여 인근 육지부에 농업용수 공급을 위해

약 8,000억원의 엄청난 예산을 투입할 계획이 수립되어 있는데, 이러한 점을 고려할 때 담수호조성사업으로서 대단위간척사업의 의의를 간과해서는 안된다.

¹⁰ 최근 서산간척지가 우리나라 최대의 철새도래지로 전환된 점이 이를 잘 보여준다.

3.5. 농촌토지이용계획의 수립여부

앞에서 지적했듯이 도시지역은 도시계획법에 의해 나름대로 계획적 개발이 이루어지고 있으나, 농촌지역은 토지이용계획이 없어서 난개발이 진행되고 있다. 이에 따라 도시계획법에 상응하는 이른바 '농촌계획법', 나아가 '도시·농촌계획법' 같은 것을 제정하는 것이 필요한지에 대해 객관적 판단이 필요하다.

만약 '농촌계획법'의 제정이 필요하다면, 도시·농촌계획수립 논의에서 제시되어야 할 중요한 사항은 무엇인지, 농촌토지이용계획수립 관련 법의 제정시 법체계상의 문제는 없는지, 각 지역의 특수성을 반영할 수 있는 법 제정이 가능한지 등에 대한 검토가 요구된다.

3.6. 토지이용관리에서의 지방자치단체의 역할

해당지역의 특수성을 잘 파악하고 있는 지방자치단체가 토지이용계획의 입안 및 결정 권한을 가지며, 중앙정부는 전국적·광역적 차원에서 계획적 틀만을 제공하고 지방자치단체간의 정책조율 등에 관한 감독기능을 갖는 것이 바람직하다는 주장이 많은데, 지방자치단체의 전문성 부족이라는 현실 여건하에서 이러한 주장이 합당한지에 대해 검토해 보아야 한다.

이와 관련하여 먼저 지방자치단체의 토지 관련 전문성 부족 문제를 구체적으로 분석하여 어떻게, 어느 시기에 해소될 수 있는지 진단해보아야 한다. 그리고 토지이용계획은 토지의 소유·이용을 둘러싼 사회적 갈등을 조율하는 절차를 의미하는데, 토지의 이용과 관

련된 사회적 갈등을 선출직인 지방자치단체장이 원만하게 해소시킬 수 있는지, 또한 그러한 의지가 있는지에 대해 검토해 보아야 한다. 또한 많은 시행착오를 통하더라도 지방자치단체에게 권한 이임을 통해 전문성을 제고시켜나가야 할 경우 일단 훼손되면 복구하기 힘든 토지에 대한 단기대책에 대해서도 검토해 보아야 한다.

4. 정책과제와 개선방향

4.1. 국토자원 전체에 대한 종합적인 토지이용계획의 수립

토지의 수급에서 서로 밀접한 관련을 지니는 농지, 산지, 간척·매립지 등에 대한 종합적인 이용계획 수립이 요구된다. 앞에서 지적했듯이 개별 공급원별 이용계획에 의한 토지개발은 토지의 비효율적인 이용 문제만이 아니라 환경적인 측면에서도 심각한 문제를 야기할 가능성이 높다.

토지자원 전체에 대한 종합적인 이용계획의 수립과 함께 간과해서는 안되는 점은 토지정책과 물관리정책을 연계운영함으로써 농지·산지, 간척지의 효율적 관리가 요구된다는 점이다. 물은 토지의 생산성에 직접적인 영향을 줄 뿐만 아니라 물부족문제는 댐건설, 담수호 조성 등으로 연결되어 궁극적으로 농지·산지 잠식을 초래하게 된다. 따라서 토지정책은 물관리대책과 연계운영할 필요가 있다.

4.2. '농촌계획' 관련 법의 도입과 계획적 농지·산지전용의 제도화

전국토에 대한 공간계획 수립을 통해 국토 이용·관리의 효율화를 도모해야 한다. 최근 제기되고 있는 '도시·농촌계획법'의 제정 논의를 활성화시켜 대안 모색을 서둘러야 한다.

그리고 토지개발정책의 추진에서는 '제4차 국토종합계획(2000~2020)'에서 지적되었듯이 "계획없는 개발 없다"는 정신을 구호가 아닌 실천대책으로 연결시켜 철저한 계획적 개발을 유도해야 한다.

이와 관련 토지의 난개발 해소 등을 위한 공공개발을 확대할 필요가 있다. 공공개발의 경우 과거와 같이 국가만이 개발주체로 할 것이 아니라 지방자치단체에 의한 공공개발도 적극 유도할 필요가 있다.

4.3. 토지공급원별 환경평가의 실시

정부는 토지공급원별 환경측면에서의 평가에 기초한 토지공급체계 구축방안을 마련하고, 이를 실천하기 위한 기초자료를 축적하는데 노력해야 한다.

환경평가상의 가장 핵심적인 문제는 토지 이용 및 관리 과정에서 환경평가가 체계적으로 적용되지 못하고 있는 점이다. 환경평가가 철저히 이루어지지 않고 있는 문제는 환경평가지표 개발의 차원과 개발된 지표의 적용 차원으로 구분하여 접근할 수 있다. 최근 개발제한구역 제도 개선 관련 환경평가 연구작업시 확인된 것처럼 필요한 환경평가지표들이 기초자료의 부족으로 지표의 적용이 곤란해지는 경우가 많이 발생한다. 요컨대 환경평

가지표의 객관화를 위한 기초자료생산문제가 긴급현안으로 제기된다. 환경평가의 결과에 따라 토지소유자들의 재산권행사에 큰 영향을 주기 때문에 환경평가의 결과가 객관화된 자료로 확인될 수 있어야 한다. 그런데 개발된 다양한 환경평가지표들을 활용한 토지공급원별 환경평가 경험이 부족하여 기초자료가 거의 축적되지 못하여 문제이다.

또한 토지는 이동불가능하고, 소재지 그 자체가 지역적 특성을 반영하고 있기 때문에 지역성에 대한 평가방법이 정립되어야 한다. 개발제한구역 제도 개선 관련 도시성 평가시 논란되었듯이 지역성 평가방법 정립이 시급하다. 같은 산지라고 하더라도 농촌, 도시근교, 도시내에 따라 의미가 달라질 것이다. 토지의 지역성을 고려할 경우 토지공급원별 환경측면의 평가가 현실적으로 가능한 지에 대한 명확한 입장정리가 되어야 한다.

4.4. 토지에 대한 수요관리대책 강화

과다한 농지·산지의 전용 및 간척 개발을 억제하기 위해서는 우선적으로 불필요하게 많이 설정된 수요를 줄이는 대책이 필요하다. 이런 차원에서 기존 개발토지 이용 효율 제고 대책을 강화할 필요가 있다. 이미 조성된 공단 이용률을 제고시킨 후 신규 토지전용허가 등 대책이 모색될 필요가 있다.

그리고 필요이상으로 농지·산지전용을 유도하는 용적률제한규정 등에 대한 제도 개선이 요구된다. 특히 지역특성을 무시한 획일적인 용적률 적용 등의 문제로 불필요하게 과다 전용되는 문제를 해소하도록 노력할 필요가 있다.

4.5. 오염자부담 원칙의 정립

앞에서 지적했듯이 맑은 물과 공기를 위해서는 많은 비용이 수반되고 공급자와 수혜자가 다르기 때문에 수혜자 및 오염자의 비용 부담 없이는 깨끗한 환경을 보전할 수 없다. 토지이용관리대책의 수립에서도 오염자부담 원칙이 철저히 관철되어야 한다.

이와 관련하여 국제표준화기구(ISO)에서 제정·공표 계획인 ISO14015 규격(안)에서 처럼 토양·지하수 오염에 대한 재산권 권리행사자(소유권자 등)의 책임 강화방안 등을 적극 검토해 볼 필요가 있다. 농지·산지의 재산가치를 높이기 위해 소유자들이 환경오염을 부추기는 도덕적 해이(moral hazard)문제를 해소하기 위해서는 규제와 단속만으로는 곤란하다. 그러한 부도덕한 행위에 대해 경제적 불이익이 발생하도록 하여 토지소유자들 스스로 환경보전을 위해 노력하도록 하는 제도가 필요한데, 이러한 점에서 ISO의 새로운 환경규격안은 좋은 대안이 될 수 있을 것이다.

4.6. 토지이용관리에 대한 주민 참여 확대

토지관리에서도 독일 등의 주민참여방식을 원용할 필요가 있다. 예컨대 법에 근거한 제한된 인원(예컨대 농지관리위원)에 의한 농지관리보다 지역 주민 공동 노력에 의한 농지관리가 효율적일 수 있다. 지역공동체 차원에서 삶의 질을 고려하는 토지이용계획 수립이 농지·산지의 과다개발과 난개발을 막을 수 있다. 이와 관련하여 지역개발계획 수립과정에서 주민, 사회단체들의 참여 확대가 요구

된다. 소수의 개발업자들에 의해 무계획적으로 농지·산지가 개발되는 것을 막을 수 있는 것은 법과 규제가 아니라 지역공동체, 지역주민의 삶의 질을 걱정하는 사람들의 실천 활동에 의해 가능한 것임을 간과해서는 안 된다.

4.7. 지방자치단체의 전문성 제고

실질적인 토지관리주체인 지방자치단체의 전문성 제고가 환경친화적 토지공급체계의 구축에서 매우 중요하다. 지방자치단체는 토지이용계획, 토지공급원별 환경평가의 실시, 오염자부담원칙에 의한 오염 관리 등을 실질적으로 담당하고 있다. 그러나 기존의 토지이용계획담당자들은 토지이용의 경제적 효율성의 측면만을 강조하고 환경보전적 측면을 경시하였다. 최근 여건의 변화에 따라 인식의 전환이 이루어지고 있지만, 구체적인 실천방안이 제시되지 못하고 있다. 그 이유는 담당자의 전문성 부족에 기인하는 바 크다. 즉 환경친화적 토지 이용 및 공급체계 구축에서 지방자치단체, 특히 토지이용계획 담당자의 전문성 제고가 시급하다고 할 수 있다.

5. 요약 및 결론

인구의 증가, 산업화·도시화의 진전에 따른 주택용지, 상·공업용지, 공공시설용지 등을 위한 토지공급의 대부분은 농지와 산지의 전용 및 간척 개발에 의해 이루어졌다. 한편으로는 토지이용의 효율성 제고라는 차원에서 농지·산지의 과다개발이 부추겨졌으며,

다른 한편 제도·정책의 잘못으로 농지·산지의 난개발이 야기되기도 하였다. 그 결과 녹지가 줄어들고, 수질오염, 대기오염이 심화되었다. 그리고 농지·산지의 전용 및 간척 개발은 서로 대체·보완적인 관계를 맺으면서 중요한 비농업용 토지 공급원으로서 기능을 수행하여 왔다. 대개 산지보다 농지가 중요시되어 농지보전을 위해 산지전용을 부추기는 경우도 생겨났고, 농지확보를 위해 갯벌을 개발하기도 하였다.

환경오염의 심화, 국민들의 녹지수요의 증대 등 여건변화에 따라 농지, 산지, 간척에 대한 인식이 전환되고 있다. 이러한 여건변화에 대응하기 위해서는 발상의 전환이 요구된다. 과거 경제적 효율성 위주의 토지이용 및 공급체계를 탈피하여 이른바 '환경친화적 토지이용 및 공급체계'의 구축이 요구된다. 그러나 토지공급원별 환경측면에서의 객관적인 평가도 이루어지지 못하고 있으며, 이를 위한 기초자료조차 구축되어 있지 못하다. 따라서 환경친화적인 토지 이용 및 공급체계 구축을 위한 다양한 정책대안의 모색이 시급하다.

정책대안 모색 차원에서 이 연구에서는 우선 환경친화적 토지 이용 및 공급체계 구축과 관련하여 주요 논점으로 토지수요량 추정, 환경친화적 개발개념의 도입과 실천 가능성, 토지공급원별 환경적 가치의 인식, 환경보전 비용부담주체, 농촌토지이용계획 수립문제, 지방자치단체의 역할 등을 선정하여 간략히 검토하였다. 그리고 정책개선방안으로 수자원을 포함한 국토 자원 전체에 대한 종합적인 이용계획의 수립, 농지·산지의 계획적 전용의 제도화, 토지공급원별 환경평가의 실시,

토지에 대한 수요관리대책의 강화, 토지이용 관리에 대한 지방자치단체와 지역주민의 역할 제고, 오염자부담원칙의 정립 등을 제시하는 바이다.

참 고 문 헌

건설교통부. 각년도. 「국토이용에 관한 연차보고서」.

김용웅 외. 1997. 9. 「자연친화적 산지개발에 관한 연구」, 국토개발연구원.

김원희. 1995. 12. 「준농림지역에서 토지이용계획 목표의 전환에 관한 연구」, 「국토연구」, 제24권, 국토개발연구원.

김정부 외. 1994. 「농지소유 및 전용제도 개편의 영향과 대책에 관한 연구」, 연구보고 R305, 한국농촌경제연구원.

김정부 외. 1998. 「농지의 효율적 보전방안에 관한 연구」, 연구보고 R382, 한국농촌경제연구원.

김홍상. 1998. 「농지전용의 문제점과 정책과제에 관한 연구 : 도시주변부 농지의 난개발과 관련하여」, 「공간과 사회」, 통권 제10호, 한국공간환경학회.

김홍상. 1999. 「사회·경제적 관점에서 본 간척」, 「간척사업의 평가」(한국농공학회 특별호), 한국농공학회.

농림부. 각년도. 「농림수산주요통계」.

농림부 농정기획심의관실. 1998. 9. 「업무자료」.

박미선. 1997. 「수도권 준농림지역의 토지이용특성에 관한 연구」, 서울대학교 도시계획학 석사학위논문.

박헌주 외. 1999. 5. 「한정된 국토와 농지의 효율적 관리방안」, 국토개발연구원.

배 청. 1995. 「준농림지역의 농촌정비대책」, 「농촌경제」 18(3), 한국농촌경제연구원.

배 청 외. 1996. 12. 「대도시 주변 농촌지역정비에 관한 연구 : 토지이용실태 조사·분석」, 경기개발연구원.

백준호. 1996. 「준농림지역의 토지이용관리의 개

- 선방안」, 한국지방행정연구원.
- 성현찬. 1995. 7. 「외국의 전략환경평가 제도에 관한 연구」, 경기개발연구원.
- 성현찬 외. 1996. 9. 「녹지네트워크 형성에 관한 연구」, 경기개발연구원.
- 이광원 외. 1993. 6. 「산림자원의 합리적 이용개발모형과 개발주체 육성」, 한국농촌경제연구원.
- 이상대. 1999. “환경친화적 개발개념에서 본 우리나라 국토이용 및 도시개발체제,”(미발표 논문).
- 이상대 외. 1998. 11. 「경기도 도농복합시 도시계획·관리모델 연구」, 경기개발연구원.
- 이애란. 1995. 「도시근교의 토지이용과 경관변화」, 성균관대학교대학원 석사학원논문.
- 이재욱. 1999. “농업의 다원적 기능,” 「농촌경제」 22(2), 한국농촌경제연구원.
- 이태일. 1995. “국토이용관리와 농어촌 토지이용 계획체계의 확립,” 「농촌경제」 18(3), 한국농촌경제연구원.
- 임창호. 1999. “토지이용계획제도 개선방안,” 「토지연구」 10(2), 한국토지공사.
- 최영국·김종원 외. 1998. 12. 「자연친화적 산지 개발을 위한 경제성 제고방안」, 국토개발연구원.
- 한표환. 1993. 「도시내 농지활용 및 보전에 관한 연구」, 한국지방행정연구원.
- 황희연. 1999. “국토이용제도, 이렇게 바뀌어야 한다,” 「토지연구」 10(2), 한국토지공사.
- ISO. 1999. 6. 2. “Environmental Assessments of Sites and Organizations(EASO) (ISO/CD 14015.2).”