

특집/지방자치와 농어촌개발

國土利用管理와 農漁村 土地利用計劃體系의 확립

李 兌 一*

1. 問題의 提起
2. 土地政策과 國土利用計劃 制度
3. 국내·외 與件變化에 따른 農業·農村·農地문제
4. 향후의 국토이용 관리방향 설정
5. 맺는말

1. 問題의 提起

1990年代初 이래로 국토이용관리 정책에 영향을 주는 여러 가지 外生變數가 급격하게 대두되었고 또한 국토이용관리 제도 自體의 內的인 변화도 적지 않았다. 정보통신수단의 발달로 인한 空間距離 개념의 변화는 물론 경제운용의 世界化에 따른 각종 규제완화, 準농림지역의 문제, 都農 統合市의 탄생, 지방자치 출범 등은 기존의 국토이용관리제도 및 계획체계의 전반적 정비를 촉구하고 있다. 더욱이 농산물 시장의 개방에 따른 농업 생산여건의 변화는 전통적 농지이용 패턴과 농어촌 구조의 근본적 변화를 초래할 것으

로 전망되고 있다.

本稿에서는 이 같은 여러 外的 변화와 제도 변경에 따라 야기될 상황을 점검해 보고 中長期的 眼目에서 국토이용관리의 방향을 설정코자 한다. 특히 최근 대폭 그 규제의 정도가 완화된 도시주변 농산지 이용의 변화에 주목하여 이 모든 변화를 합리적으로 수용할 수 있는 국토이용계획체계의 개편을 중심으로 논의를 전개하기로 한다.

2. 土地政策과 國土利用計劃 制度

2.1. 土地政策目標

2.1.1. 국토이용의 效率化

日帝 이후 별다른 政策方向없이 흘러온 국토이용, 토지정책에 국민적 관심이 쏠리기 시작한 것은 대체로 1960년대 이후의 일이다. 당시의 국토이용정책이란 주로 급속한 産業化, 都市化를 효과적으로 수용하기 위한

* 한국건설산업연구원 부원장

支援의 성격의 정책 수행에 치중되었다. 그 후 그때 그때의 經濟政策에 따라 強弱의 변화는 있었지만 土地의 效率的 利用이라는 命題는 우리 나라 토지정책에 있어 가장 根幹이 되는 정책목표라고 할 수 있다. 이와 관련하여 국토 전반에 걸친 계획적 이용 및 보전관리를 통해 국토이용의 효율성을 확보하기 위한 전략으로서 1972년에는 國土利用管理法를 제정하여 전 국토에 대한 계획을 수립토록 하였다.

이와 함께 地價의 상승과 投機的 거래·보유에 따른 資本利益의 배분과 국토이용상의 非效率 문제를 해소하기 위해 최근까지 주로 過多需要의 抑制에 정책의 초점이 맞추어져 왔다. 즉, 非業무용토지에 대한 重課稅, 空閑地稅, 종합토지세제, 토지公概念 관련제도 등이 이에 해당한다. 그러나 需要측면의 統制와 아울러 供給의 圓滑化가 병행되어야 이용의 편의, 토지시장의 안정이 가능하다는 주장에 따라 '90년대초 이래 供給擴大 전략을 추진 중에 있으며 이에 따라 국토관련제도에 상당한 변화가 야기되었다.

2.1.2. 개발이익·자본이익의 환수 -

經濟正義, 사회적 衡平性

토지이용의 효율성 확보와 함께 '70年代後半 이후 부터 토지소유자의 노력과 상관없는 地價上昇分(자본이익)의 과도한 私有化 억제에는 토지이용의 효율화와 함께 중요한 토지정책의 목표로 대두되었다. 급속한 都市化 과정에서 나타나는 지가상승분인 開發利益의 私的 점유허용은 投機的 動機의 토지보유와 투기성 거래의 만연을 초래하였고 이러한 가수요의 집중은 또 한차례의 地價上昇을

유발하는 惡循環의 고리가 형성되었다. 이에 따라 1969년 이래 讓渡所得稅 등을 통해 이 문제에 접근해 왔으나 관련세제의 기능 부실로 정책적 효과가 미흡하였다.

이러한 문제의 근본적 해결을 기하고자 1989년에는 土地公概念제도의 확대로 開發負擔金制, 土地超過利得稅 등이 신규로 도입되었지만 제도 운영기술의 부족으로 상당한 民怨이 발생하고 있을 뿐 아니라 이들 제도의 적용을 피하기 위한 不要不急한 건축행위가 急增하여 오히려 효율적 토지이용차원의 문제로 대두되기에 이르렀다. 그렇긴 하지만 개발이익을 통한 所得과 富의 分配構造 歪曲으로 각종 심각한 社會病理現象이 유발되기 때문에 이 문제는 향후로도 토지정책의 核心的 과제가 될 수밖에 없다. 사실 투기의 盛行은 偶發的 이익 발생의 가능성에 근거하며 이 같은 우발적 이익의 발생은 미래 토지이용에 대한 치밀한 계획의 不在로부터 惹起된다고 볼 때 계획제도의 발전은 이에 대한 근본적 대책이 될 수 있다.

2.2 기존 國土利用計劃制度의 문제점

2.2.1. 용도지역 구분의 否適合性

改正 이전의 국토이용계획은 전국토를 10개의 지역으로 구분하고 각 지역에 대한 행위규제를 中央政府에서 試圖하는 방식으로 되어 있었다. 그러나 이들 10개의 지역중에는 단지 時差的 구분이라고 할 수 있는 '開發促進지역', '自然環境保全지역', '留保지역' 과 함께 機能的 구분인 '耕地지역', '工業지역' 등 用途地域과 같은 지역이 混在하여 계획으로서의 성격이 불분명하였다. 원래 전국토에 대한 기능적 用途地域의 지정은 微視的인 도

시계획적 接近方式으로서 현실적으로 국토 차원의 관리방법으로는 적합하다고 보기 어렵다. 전국 수준의 巨視의 지역구분은 개별 지방자치단체가 고려하기 어려운 廣域의 環境管理 또는 長期的 국토이용전략 設定에서 그 意義를 찾을 수 있기 때문이다.

2.2.2. 計劃的 性格의 미흡

현실적으로 전 국토에 대한 微視的인 未來의 토지이용 用途를 미리 판단·지정한다는 것이 거의 不可能하기 때문에 현행의 국토이용 계획은 前向的인 計劃으로서 가져야 할 屬性을 갖추기 어려운 限界가 있다. 결과적으로 現在의 利用狀況을 地圖上 기록하는, 現況圖 정도의 내용에 머물고 있었기 때문에 사실상 계획으로서의 의미는 미미 하였다.

따라서 새로운 토지이용행위가 발생할 때마다 計劃的 變更이 빈번히 요구되며 이때의 適否를 판단하는데 참고할 만한 全國的인 方向設定(reference frame)이 없는 가운데 극히 恣意的이고 局地的인 變경이 이루어지기 십상이었고 이로 인한 오해의 소지, 局地的 地價上昇유발, 국토자연환경의 惡化 등의 문제가 심각하였다. 예를 들어 1983-1990 기간중 年平均 약 350 km²(약 1 억평)의 變경사례가 있었다.¹

또한 현황 위주로 작성된 계획이므로 새로운 기능을 受容할 基盤이 없는 가운데 현상 유지적인 硬直的 運用이 이루어져 왔고 이 때문에 많은 잠재적 토지이용자나 토지소유자로부터 不滿이 高潮되었다. 또 한편으로는 이 때문에 새로운 토지공급이 억제되는 否定

的 效果가 수시로 지적되곤 했다. 뿐만 아니라 이러한 硬直性을 탈피하기 위해 각종 個別法에서는 국토이용계획 變경의 擬制條項이 남발되어 실질적으로 관리도 이루어지지 않은채 오히려 부분적으로 亂開發을 야기하는 부작용을 초래하였다.

2.3. 제도개편의 趣旨와 方向

2.3.1. 구역의 정비

위와 같은 문제를 해소하고 국가 차원의 국토이용·관리계획으로서의 位相을 회복하기 위해 中央政府가 주도하는 국토이용계획에서는 長期的이고 巨視的인 국토관리의 방향을 설정하는 쪽으로의 방향선회가 1992年 末 이루어졌다. 즉, 既개발된 지역, 앞으로 개발이 되어야 할 지역, 국가적으로 보전하여야 할 지역 등 時差的인 概念을 중심으로 새로운 국토의 구분을 추진하여 도시지역, 준도시지역, 준농림지역, 농림지역, 자연환경보전지역의 5개 지역으로 전국을 구분토록 하였다.

이 과정에서 從來의 농어촌 지역은 3개의 지역으로 分解되는 양상을 보이게 되었다. 즉, 과거의 취락지역은 대부분 準도시지역에 포함되었고 기존의 경지지역중 농업진흥지역 및 산림보전지역중 보전임지는 보전적 목적의 農林지역으로 재구분되었다. 한편 과거 경지지역중 농업진흥지역 밖의 일반농지와 산림보전지역중 준보전임지는 새롭게 準농림지역으로 지정되어 예전보다 保畵의 성격이 희박해진 반면 개발의 가능성이 높은 토지로 편성되었다.

¹ 이태일, 「국토이용계획체제의 개선방안」, 서울: 국토개발연구원, 1992

2.3.2. 행위규제 방식의 전환

또한 準농림지역 등에 있어서 許容行爲를 나열하는 것이 主軸이던 기존 행위규제 방식을 禁止行爲를 나열하는 방식으로 轉換하여 새로운 이용개발행위를 가급적 前向적으로 受容토록 한 점 역시 새로운 접근으로서 향후 국토관리에 있어 중요한 변화의 계기를 마련했다고 해야 할 것이다.

이상과 같은 지역구분의 개편과 대폭적 규제 완화로 인해(특히 準농림지역) 潛在적으로 도시적 용도로의 이용이 가능한 국토면적이 대폭 확대되기에 이르렀다. 이로서 과거에 비해 국토이용 需給의 원활화를 기할 수 있다는 肯定的 평가가 이루어지고 있다. 또한 반대의 視角에서 볼때 쓸 수 있는 땅을 늘림으로서 保全해야 할 땅은 더욱 徹底히 保全할 수 있는 기반이 마련되었다는 논리도 가능하다.

2.4. 제도개편 이후의 변화와 問題點

2.4.1. 공급이용가능 국토의 확대와 市場安定

이미 언급되었듯이 경지지역과 산림보전 지역중 保全的價値가 낮은 일부토지를 準농림지역으로 지정하여 開發目的으로 이용할 수 있게 함으로써 이용가능 국토의 면적증대가 획기적으로 이루어졌다. 과거 전국토의 15.6%에 불과하던 개발가능 용지의 전국토 대비 비율은 41.7%로 확대되었다. 또한 주된 規制方式을 허용행위 열거방식에서 금지행위 열거방식으로 전환함으로써 규제의 현실성 확보와 함께 궁극적으로 토지공급의 증가에 기여할 수 있다고 하겠다. 특히 개발압

력이 澎湃한 대도시권 주위의 상당한 農山地를 도시적 수요에 開放함으로써 地價仰騰및 부동산시장 왜곡을 진정시키는 효과를 가질 것으로 예상된다.

2.4.2. 下位 細部計劃체계의 未정립

과거는 물론 개정된 국토이용계획 체계에서도 여전히 남는 문제점 중 가장 근본적인 脆弱點은 전국토에 대한 指針格인 國土利用計劃을 반영, 細部化하는 지방정부 차원의 下位計劃이 不在하거나 혹 부분적으로 존재하더라도 그 내용이 극히 부실하다는 점이다. 도시지역의 경우 국토이용계획에서 都市的 性格의 토지이용을 위한 큰 範域만을 설정하고 細部적으로 주거, 상업, 공업, 녹지 등 機能的인 用途의 구분과 관리는 하위계획인 都市計劃이 맡고 있으나 대부분의 국토를 구성하는 나머지 지역내의 토지에 대해서는 세부적인 이용관리를 위한 하위계획은 不在하다. 일부 郡의 경우 군단위 종합개발계획 등을 수립하고 있으나 이들은 대부분 地域社會開發計劃의 성격으로서 정밀한 토지이용계획을 담는 경우는 드물다. 때문에 구체적인 토지이용 수요가 이들 지역내에서 발생하는 경우 이를 체계적으로 관리·유도할 수 있는 장치가 마땅치 않고 자칫 산발적인 亂開發로 이어질 가능성이 매우 높다.

2.4.3. 準농림지역의 亂開發과 環境훼손

이러한 亂開發의 문제가 가장 두드러지는 국토가 바로 準農林地域이다. 우선, 국가계획에서 巨視적으로 향후의 개발을 수용할 수 있는 공간으로 설정한 準농림지역에 대해 지방자치단체 단위의 구체적 토지이용계획이

없기 때문에 난립하는 개발신청을 체계적으로 관리하지 못하고 있는 것이다. 중앙정부가 급한대로 개발의 密度(容積率) 또는 기본적인 시설 설치기준 등을 시달하고는 있지만 현실에 있어서는 공공시설 설치의 의무가 수반되지 않는 중,소모 단위로 분할하여 주거단지 개발이 성행하고 있다(특히 수도권내 준농림지역). 이들은 실질적으로는 連接하여 대규모 團地化하고 있음에도 불구하고 학교 등 기본적 공공시설이 결여된 跛行的 개발의 양상을 보이고 있다.

뿐만 아니라 적절한 계획적 관리가 이루어지지 못한 채 短期的 이익을 위한 산발적인 개발로 주변의 양호한 생태계와 농산지 환경의 훼손이 두드러지고 있다. 일례를 들어 남한강변의 경관 수려한 지역에는 숙박, 요식업소들이 난립하여 주변의 자연환경을 크게 해치고 있으며 주위의 취락과도 전혀 유리되어 違和感이 조성되고 있다. 또한 과거 국토이용관리법 및 건축법상의 非도시계획구역내 建築特例에 따라 최고 400%의 용적률이 허용되었던 까닭에 농촌지역에 전혀 어울리지 않는 고밀·고층개발이 조장되기도 하였다.

準농림지역의 亂開發 深化와 함께 준농림지역에 대한 계획적인 토지이용 필요성이 제기되어 정부는 서둘러 15층이하, 최고용적을 150%로 하향 조정된 지침(1994년 6월)을 시달하기도 하였으나² 토지소유자 및

개발업자들의 반발로 같은 해 7월, 용적률은 250% 이하로, 층수는 20층 이하로 상향조정하였다. 한편, 改正된 법에 따르면 새롭게 개방된 국토의 亂開發을 막기 위해 별도의 土地需給計劃을 수립하도록 하고 있으나 그 성격과 役割, 그리고 지방정부가 수립하여야 할 여타 下位計劃과의 관계 등이 불명확한 것으로 판단된다. 특히 현재 구상 중인 토지수급계획은 지역별 토지개발 需給物量 중심으로 고려되고 있어서 국토이용계획체계의 취약점인 微視的, 空間的 이용구분과는 성격상 無關하며 따라서 현 국토계획체계의 문제점은 常存한다고 할 수밖에 없다.

3. 국내외 與件變化에 따른 農業·農村·農地 문제

3.1. 토지이용 장기 수요전망

최근의 관련계획에 따르면 2011년까지 우리나라는 새로운 宅地 및 産業用地, 그리고 公共施設用地로 총 4,000여 km²의 신규토지개발이 필요한 것으로 전망된다.³ 이 중 특히 생활수준의 향상과 국민의 욕구증대로 각종 공공용지로 2,000km² 이상이 소요될 것으로 추정된다. 이는 매년 250km² 가량의 용지개발이 지속적으로 이루어져야 함을 뜻하며 이경우 2011년에는 전국토의 8.6% 정도가 도시적 용도로 이용되게 될 것으로 전

² 건설교통부는 비도시지역의 건축허가 특례에 따라 허용되는 최고 용적률 400%가 도시지역내의 용적률보다 오히려 높아 합리적인 공간관리가 어려운 점을 고려하여 1994년 6월, 준농림지역내에서 추진하는 50호 이상의 개발사업의 경우 최고용적률을 150%로,

높이는 15층 이하로 관리하는 지침을 시달하였다.

³ 국토개발연구원, 「제3차 국토종합개발계획 수정 계획 수립자료(미발표 내부자료)」, 1995. 7

망된다(현재 4.8%). 새로운 도시적 용지의 개발은 극히 일부 물량의 海岸埋立을 제외하고는 대부분 農山地의 轉用으로 충당되어야 할 것이며 특히 農地轉用이 주류를 이룰 것으로 전망된다

3.2. 外部的 환경변화와 農地

3.2.1. 농산물 시장개방

GATT 우루과이라운드 체결 이후 국내의 傳統的 농업활동 위축은 이미 예상되고 있는 바이며 벌써 현실로 나타나고 있는 부분도 있다. 農水産物 輸入의 개방은 農業部門의 적극적인 自己革新 및 개발 노력이 없는 한 급격한 競爭力弱화를 초래하리란 점은 明若 觀火하다. 이에 대응하여 일부 농가에서 高所得 特作物 재배 등으로 전환하고 있으나 多數 零細農家の 농업활동은 存廢의 岐路에 놓였다고 해도 과언이 아니다.

GATT 우루과이 라운드의 체결로 거의 모든 경제 분야가 門戶開放을 하게 되겠지만 특히 토지이용과 관련하여 중요한 점은 農水産物 市場 개방에 따른 傳統 농업부문의 타격과 이로 인한 농촌 인구의 離脫, 그리고 農地の 遊休化 가능성이다. 한 연구에 의하면⁴ 시장개방후 적어도 약 100만명의 농업 인구가 추가로 농촌을 떠날 것이며 약 300,000ha의 농지가 休耕으로 방치되거나 他 목적으로 轉用되어 農地離脫에 미치는 영향이 클 것으로 전망하고 있다.

또 다른 한 연구는⁵ 다른 조건이 모두 일정하다고 할 때(ceteris paribus) 농산물시

장 개방으로 농산물 가격이 국제시장 수준으로(국내가격의 1/3 내지 1/4) 하락하면 농지에 대한 入札地代(bid rent)가 하락하게 되어 都市的 地代와 農地 地代의 교차점이 都心으로부터 더욱 멀어지고 결국은 도시지역의 外延的 공간확장이 일어날 것으로 전망하고 있다. 예를 들어 서울권에 있어서 현재 도시권의 경계를 대략 都心으로부터 반경 25km 내지 40km 가량으로 간주할 때 농산물 가격이 현재의 1/3로 하락할 경우, 서울의 도시권은 반경 65-78km까지 대폭 확대되어 수도권을 지나 장기적으로는 대전권과 맞닿는 巨大都市化 地帶(megalopolis)의 형성을 예상하고 있다.

3.2.2. 世界化와 規制緩和, 그리고 農地

大都市와 民間企業活動을 중심으로 급속히 진전되는 國際化·世界化 과정에서 전통농업 및 농촌의 比重은 상대적으로 萎縮되는 양상이며 어쩌면 이는 거역하기 어려운 大勢라고 하겠다. 이에 따라 부분적으로 농촌 및 농지는 도시의 豫備空間, 도시민의 위락 및 서비스산업 立地對象 또는 企業資本의 투자 대상으로 서서히 바뀌어가고 있다. 특히 대도시 주변 準농림지역내의 농촌 및 농지는 이 같은 경향에 직접 노출되어 食糧生産이라는 農地の 1차적 機能이 급속히 퇴색될 전망이다.

이와 함께 新경제 정책하에 추진되고 있는 최근의 각종 規制緩和조치는 주로 非도시지역의 토지를 都市的 目的으로 활용코자 하는

⁴ 이정식, 「UR협정과 국토정책방향」, 안양: 국토개발연구원, 1994

⁵ 최막중, 「UR 농산물시장 개방에 따른 都農土地轉用の 공간구조상 파급효과」, 「地域研究」(발간예정)

意圖를 반영하고 있기 때문에 농지·임야의 轉用이 보다 加速化될 전망이다. 이러한 와중에 轉用可能性 有無에 따른 가격변동으로 農業振興地域 내·외 농지소유자간의 갈등이 유발되는 등 농민들 사이에서도 二律背反的인 경향이 노출되고 있다. 분석된 바로는 農地(畓)의 生産價値와, 投資材로서의 가치 혹은 투기수요에 기인한 가치를 나타내는 것으로 해석되는 轉用價値의 차이는 1977년부터 뚜렷이 나타나기 시작하여 특히 1980년대 말에는 후자가 전자를 훨씬 압도하는 양상을 보이고 있다.

토지개발 수요의 지역적 偏重을 고려할 때 (예: 수도권 및 인근) 규제완화에 따른 農山地 훼손 역시 이 지역에 집중될 전망이어서 이 지역 自然生態界의 파괴에 대한 우려가 높다. 특히 대도시 주변의 농지들은 도시적 용도로의 轉用 壓力이 큰 지역이며 국토이용 계획제도의 변경으로 사실상 도시적 개발이 대폭 허용된 상태이기 때문에 散發的이고 飛地的 개발이 전개될 가능성이 매우 크다고 하겠다. 현실에 있어서도 수도권 일원의 '準농림지역'에서는 이미 각종 기반시설 설치의 의무가 수반되지 않는 중·소규모의 주택개발 등이 雨後竹筍으로 이루어지고 있어서 많은 문제를 야기하고 있다.

최근 여러 가지 형태로 나타나고 있는 사회전반의 制度的 變化는 대체로 세계화 시대에 민간기업의 競爭力을 확보하도록 한다는 명분아래 과거보다 自由放任的인 경향으로 전개되고 있으며 특히 각급 공간계획 등을 통한 規制의 정도가 대폭 弱化되면서 토지이용의 計劃的 誘導機能에 심각한 制約이 나타나고 있다. 토지이용 규제완화, 首都圈역제

정책의 후퇴, 農地소유자격 확대, 최근의 基準工場면적을 하향조정 등 일련의 조치들은 企業資本의 토지보유 욕구를 반영하고 있다고 보여지며 어찌보면 국가의 전반적 관리기능 低下로까지 비쳐질 수 있어서 우려가 倍增되고 있다.

3.3. 都農統合戰略

3.3.1. 도시의 廣域化와 농촌의 都市化

교통수단의 발전에 따른 기동성 향상으로 도시화의 전개가 廣域的으로 이루어지면서 都市近郊의 農村社會가 급속히 도시적으로 변모되어가고 있다. 또한 정보·통신수단의 발달 및 전반적 소득수준의 향상으로 과거와 같은 脫農촌向도시의 人口移動 경향에서 在村脫農形의 농촌도시화가 앞으로의 도시화를 주도할 것으로 전망되기도 한다. 이 같이 대도시 영향권(通勤圈)의 확대와 도시환경 수준의 악화로 農山漁村에 도시민의 田園形住居機能 확산이 예상되어 이제 과거와 같은 도시·농촌 二分法的 論理는 국토공간을 설명하고 해석하는 방법으로서 한계에 도달했다고 생각된다. 전국토를 넓게 구성하는 廣域都市圈 속에 대부분의 국민들 생활이 이루어질 것이기 때문이다.

다시 말해 이제는 도시·농촌의 連續線 상에서 국토공간을 인식하여야 할 필요가 있으며 이러한 상황에서 볼 때 英國에서 운용하고 있는 Town & Country Planning System 과 유사한 계획체계에 대한 신중하고 적극적인 고려가 필요하다고 보여진다. 이렇게 도시와 농촌을 對立的인 관계가 아닌 相互補完的인 관계로 새롭게 인식하고 도시형 취업

기획 및 생활양식이 지속적으로 확대된다면 이제까지와 같은 農村 = 農業 = 農民의 形式은 빠른 시일내에 불식될 것이다.

3.3.2. 都農統合戰略과 토지이용

이와 같은 광역적인 生活領域의 전개에 효과적으로 대응하기 위해서는 都市와 周邊의 郡部를 함께 묶는 統合的 지방행정 및 공간 관리가 필요하며 과거 무리하게 分離시켰던 中小都市와 주변 郡部를 현실적인 여건에 부합하도록 다시 묶는 행정구역의 조정필요성이 지적되어 왔다. 특히 각종 도시계획시설과 교통망의 계획 및 설치, 도시 편익서비스 등의 효율적인 공급과 운영을 위해서는 市郡部를 하나의 단위로 하는 토지이용계획이 필요하며 이를 국토이용계획의 하위 시행계획으로 체계화해야 한다는 주장이 있어 왔다.

이에 부응하듯 1995년 4월, 기존의 中小都市와 주변의 郡部를 통합하여 하나의 행정단위로 하는 35개의 都農統合市가 탄생하였다. 이들의 탄생배경에는 정치적 의도가 크다는 평가도 있기는 하나 어쨌건 통합시의 출현은 도시와 농촌의 공간적 二分化가 더 이상 중요하지 않으며 도시와 농촌 기능을 하나의 자치단체인 統合市가 총괄함으로써 주민들에게 보다 질 좋은 행정서비스를 효율적으로 제공하고 효과적인 투자가 가능토록 하기 위해 바람직한 진전이라고 할 수 있다. 현재 이들 統合市는 광활한 행정구역에 비해 도시적 기능과 농촌적 기능이 混在하고 있는 상황이고 따라서 도시계획적 관리와 국토이용적 관리가 겹쳐지는, 그래서 본격적인 地自制의 개막과 함께 부동산 개발의 중요한 관심지역으로 등장하였다. 그러나 과거의 二

分法的 관리에서 앞으로의 統合的 관리로 轉移하는 과정에서 자칫 亂開發과 散發的 개발로 인해 잠재적 환경훼손의 문제가 심각하게 대두되기도 한다. 무엇보다 통합된 전지역에 대한 開發과 保全의 秩序를 부여하고 합리적·체계적 개발을 수용하기 위해 토지이용계획의 수립이 시급하며 이때 통합된 도시지역 내의 다양한 토지이용행위를 효과적으로 수용하기 위해 用途地域 종류의 細分多樣化가 필요하다.

3.4. 地方自治제도의 도입

우리 나라의 국토관리 및 토지이용과 관련한 또 다른 중요한 변화는 지난 6월 27일 단체장 선거를 마친 地方自治 제도의 본격적 胎動이다. 이제까지 지방정부란 중앙정부의 정책을 지방단위에서 대리 집행하거나 관리하는 기능이 대부분일 뿐 자체적인 정책 개발이나 대규모 개발 사업의 추진은 거의 불가능하였다. 또한 지방행정에 소요되는 재정 역시 자체적으로 조달하는 부분은 일부를 제외하고는 대체로 매우 낮아 상당 규모의 예산을 중앙 정부에 의존할 수밖에 없었다.

그러나 이제 중앙정부와 상관없이 지역 주민들에 의해 자체적으로 선출된 지방정부의 首長은 소관 지역의 발전과 주민의 복지를 위해 자율적으로 갖가지 정책을 추진할 수 있다. 다만 이러한 정책과 사업에 소요되는 재정을 조달하기 위해, 또는 해당 지역의 경제적 성장을 도모하기 위해서 각 지방정부는 다양한 開發 및 收益事業을 경쟁적으로 전개할 것이라고 쉽게 전망할 수 있다. 특히 과열된 경쟁심에서 나타날 수 있는 불필요한 부동산의 亂開發은 지역의 건전한 발전을 해

치고 나아가 국가 전체로서의 바람직한 국토 관리에 심각한 문제를 야기할 수 있다. 반면에 지역 주민들에게 인기는 없지만 국민과 국가를 위해 불가피한 시설의 설치나 토지이용은 각 지방 정부가 서로 미루는 이른바 NIMBY 또는 LULU현상의 대두 우려는 이미 현실로 곳곳에서 나타나고 있다.

물론 이러한 현상들은 지방자치 제도가 성숙되고 제대로 정착이 되면 사라질 수 있으리라 기대된다. 그러나 불행하게도 국토와 자연은 한번 毀損이 되면 회복과 복구에 엄청난 긴 시간이 소요되며 때에 따라서는 영원히 개선이 불가능하기 때문에 이러한 시행착오가 발생하지 않도록 진지하고 신중한 접근이 필요하다.

3.5. 농지전용과 亂개발 및 環境毀損의 가능성

새로운 국토이용 관리에 있어서 중시되고 있는 민간부문 또는 기업의 屬性上, 토지이용에 있어 社會公益的 측면의 萎縮이 예상되며 대체로 個人·企業費用이 社會的費用보다 훨씬 작은 환경훼손적 개발행위가 주류를 이룰 것으로 전망되고 있다. 특히 국토이용계획상 별도의 下位細部計劃이 없는 準농림지역은 행위제한방식마저 制限行爲 列擧方式이기 때문에 각종 亂開發의 危險性이 가장 큰 지역이라 할 수 있다. 이와 관련하여 최근 몇 십년간의 정책결정 과정에서 핵심적 역할을 해 온 經濟效率性 기준에 대한 심각한 재검토의 필요성을 제기하고자 한다. 이는 準농림지역의 관리방향과도 밀접히 관련된다. 屬性上 경제적 便益費用 위주의 판단 기준은 長期的 環境價値에 대한 過小評價를

유도하여 결과적으로 適正수준의 환경보전을 위협할 수 있기 때문이다. 즉, 當代중심의 效用價値에 근거한 개발·이용은 世代間 토지이용의 형평성(inter-generational equity)을 파괴할 가능성이 높다.

경제성 논리의 가장 심각한 限界는 이것이 기본적으로 現在를 중심으로 한 이론 체계이며 따라서 과거와 미래의 편익·비용은 割引率(discount rate)이라는 개념을 거쳐 대폭 縮小 반영된다는 점이다.⁶ 마치 漁眼렌즈로 찍은 사진처럼 현재라는 가운데 부분만 크게 과장될 뿐 가장자리의 모습은 형편없이 일그러지고 축소되기 십상이다. 반면에 자연과 환경이란 그 가치를 金錢 단위로 손쉽게 표시하기도 불가능할 뿐만 아니라 便益과 弊害 역시 長期間이 지난 후에야 비로소 그 전체를 파악할 수 있다. 때문에 '60년대 이후의 급성장 과정에서 보이지 않게 형성되어 현재의 우리 사회를 지배하는 근본적 패러다임이 되어 버린 經濟論理를 바탕으로 장기적 관점에서 따져 보아야 할 환경 보전의 문제를 다루는 것은 극히 부적절하다고 하겠다. 더욱이 현실에서는 환경과 직·간접으로 관련되는 대부분의 중요한 정책이나 계획의 결정이 기껏 4-5년의 任期를 갖는 정치인들이나 역시 수시로 補職을 옮겨 다니는 공무원들에 의해 이루어지고 있다. 결국 단기적인 관점에 치중하는 主體들(정치, 행정, 기업)의 손에 의해 우리 나라의 환경 문제가 다루어져야 한다는 것은 큰 비극이 아닐 수 없다.

⁶ 이태일, "부동산 개발이 환경에 미치는 영향: 개발과 환경의 상호관계에 관한 에세이," '95 아시아 태평양 부동산 연맹총회 발제논문, 서울, 1995. 9. 12

4. 향후의 국토이용 관리방향 설정

4.1. 計劃的 利用의 원칙 정립:

國土利用計劃制度의 발전·정책

4.1.1. 政策基調의 전환

앞으로의 국토관리 및 토지정책에서 가장 중요한 방향의 하나는 신규 토지의 이용·개발이 항상 利害當事者 및 國家·지방자치단체의 合意下에 計劃的으로 이루어질 수 있도록 계획체계의 정립이라고 할 수 있다. 정밀하고 합리적인 계획이 존재할 때 偶發的 地價上昇과 개발이익을 排除할 수 있으며 자연 생태계와의 조화 역시 계획적 개발의 유도로서 달성가능하기 때문이다. 최근 規制緩和의 물결에 다소 영향을 받고 있지만 市民과 政府의 약속이며 社會的 合意인 토지이용계획을 규제완화의 주된 대상으로 삼는 발상 자체가 잘못되었다고 볼 수 있으며 이는 정부의 조속한 입장 정리가 요구되는 부분이다. 오히려 전문가들은 우리 나라의 토지이용관리 및 계획이 너무나 느슨하여 실질적으로 계획다운 역할을 못하고 있어 기능의 보강이 필요하다고 지적하고 있다.

또한 이제까지와 같이 개발이익의 배분과 관련하여 所有權 개념을 중심으로 운용되어 온 토지정책은 토지의 利用權에 焦點을 두는 政策基調로의 大轉換이 필요하다. 전세계적으로 가장 땅값이 비싼 나라에서 토지를 이용하고자 할 때 일단 소유권을 획득해야만 한다면 이는 순수한 토지이용 수요자들에게 심각한 장애가 아닐 수 없다. 앞으로 高地價 상황을 극복하고 산업의 경쟁력을 제고하는

한편 資本利益을 추구하는 盲目的 토지보유 욕구를 통제하기 위해서는 토지의 賃貸借 이용이 활성화되어야 한다. 이를 위해서는 먼저 국·공유지를 대상으로 임대정책을 추진하여 이러한 임대차 형태의 토지이용을 先導하는 노력이 요구된다. 아울러 각종 관련법상 賃貸者와 賃借者간 합리적인 권리의 조정을 통해 양측을 공히 만족시키는 기반을 조성토록 하여야 한다.

4.1.2. 국토이용계획제도의 보완

현행의 국토이용계획 제도가 그나마 제대로 기능하기 위해서는 몇 가지 측면에서 시급한 개선·보완이 요구된다. 우선, 하위 세부 계획체계의 조속한 정립이다. 국토이용관리법 改正時 도입된 土地需給計劃制度의 기능과 역할을 지방정부가 수립하는 국토이용계획의 細部計劃으로 정립하거나 또는 郡단위의 기존계획제도(예 : 郡종합개발계획)의 土地利用計劃 부분을 국토이용계획의 下位計劃으로 체계화 하는 등 현재 매우 부실한 수준인 국토이용계획의 정밀화 노력을 기울여야 한다. 특히 현재 법상의 토지수급계획은 空間計劃의 核이라 할 位置(location)에 대한 내용 없이 수요와 공급의 物量 중심으로 되어있어 진정한 계획이라고 보기 힘들다.

두번째 고쳐야 할 점은 地域의 區分 및 구체적 指定方式과 관련된 사항이다. 다분히 技術的인 운영에 관한 사항이지만 중앙정부의 국토이용계획에서 5개 지역의 지정을 현재와 같이 微視的, 소규모 筆地單位로 하는 경우 지방정부계획과의 差別化도 곤란하고 실제로 細部計劃의 指針이 되기 어려운 문제

점이 있다. 중앙정부의 지역지정은 巨視的, 廣域的인 圈域의 형태로 구분이 이루어져야 全國토적 차원의 관리방향을 제시할 수 있을 것이다.

마지막으로 중요한 측면은 국토이용계획을 통한 國土環境 保全·管理기능의 강화이다. 최근 빠르게 변화하고 있는 政策環境 - 예를 들어 地方自治制의 활성화, 民間部門 참여확대 등 - 에 따라 각급 정부의 역할과 기능에 대한 논의가 무성하다. 그러나 한 가지 분명한 것은 微視的인 토지이용관리 업무는 지방자치단체 고유의 영역이며 향후 중앙정부가 이에 개입해야 할 당위성은 극히 희박하다는 점이다. 앞으로 국토관리와 관련하여 中央政府가 담당하여야 할 역할은 公共性이 강하고 全國的 차원에서의 접근이 불가피한 분야에 대한 계획·관리이며 이 중 環境保全은 매우 중요한 비중을 점한다. 중앙정부, 특히 건설교통부는 이제까지의 開發行政 위주의 기능을 탈피하고 國土의 保全·管理라는 본연의 기능에 충실해야 할 것이다. 이를 위해 國土利用計劃은 매우 강력하고 타당한 정책수단이 되며 農林地域, 自然環境保全地域 등 保全的 목적의 국토는 中央政府가 직접 철저한 관리를 하도록 하여야 한다.

4.2. 농지(토지)이용·관리의 計劃的 接近

도시적 용도로의 막연한 轉用가능성을 반영한 農地 期待價格의 과도한 上昇, 즉 시장에서 요구되는 呼價와 실질적 生産收益性에 기초한 收益지가(地價와 地代)間 乖離의 확대는 농지의 放置·遊休化를 야기하는 가장 근본적 원인이다. 실제로 여러 연구에 의하면 농지(답)의 농업적 生産價値와, 投資材로

서의 가치 혹은 투기수요에 기인한 가치를 나타내는 것으로 해석되는 轉用價値의 차이는 1970년대 후반부터 뚜렷이 나타나기 시작하여 특히 1980년대 말에는 後者가 前者를 훨씬 압도하는 양상을 보여 주고 있다. 이 시기는 우리 나라에서 토지 문제가 심각히 대두된 시기이며 이러한 현상은 해석하기에 따라 그동안 각종규제, 특히 農地轉用의 억제로 累積된 도시적 용지의 潛在的的需要를 반영한다고도 볼 수 있다.

막연한 轉用의 可能性, 이에 따른 期待價格의 상승, 이를 노리는 투자(투기)적 수요, 이들은 우리나라의 土地市場을 항시 不安하게 하는 기본 요소들이며 국토이용에 대한 計劃的 接近만이 이를 원천적으로 해소할 수 있는 길이다. 다시 말해 향후 일정기간의 國土利用方向을 정밀한 土地利用計劃으로 결정하여 위에 언급된 不確實性을 제거할 수 있어야 우발적인 開發利益의 발생과 이를 겨냥한 農山地 投機를 방지할 수 있다. 따라서 토지의 용도를 막론하고 모든 국토는 계획을 통해서만, 계획에 따라, 계획적으로 이용하여야 한다는 확고한 哲學的 定立이 요구된다. 또한 이와 함께 生産性을 훨씬 웃도는 高地價를 극복하기 위한 多角的 정책방안의 검토가 계속되어야 하며 이 중 利用權(賃借者)과 所有權(所有者)간의 합리적 조정을 통한 農地 賃貸借制度의 활성화는 다른 용도의 토지와 마찬가지로 적극 추진되어야 한다.

5. 맺는말 : 영국식 Town & Country Planning 체계의 구상

5.1. 필요성

점차로 都市와 農村의 생활공간은 그 특성의 차이가 不分明해지고 장래에는 거의 同質的인 定主空間으로 재편될 것임은 이미 여러 차례 논한 바와 같다. 과거의 농촌지역중 식량생산을 위한 '農業振興地域' 등을 제외하고는 專業農村이 점차 감소하고 농촌의 경제활동 유형도 매우 다양화될 뿐 아니라 이제까지 도시적인 것으로 여겨져 왔던 각종 기능도 농촌지역으로 급속히 확산될 것이다. 도시나 농촌이나 그 삶의 便宜性에 있어 차이가 없어지고 오히려 環境的 質에 있어 우수한 농촌지역의 정주성이 크게 향상될 전망이다. 다시 말해 일부 대도시 중심지역을 제외하고 대부분 도시의 住居機能은 주변으로 廣域的인 擴散이 이루어질 것이다. 주거형태도 高密·高層에서 低密·低層으로의 변화가 예상되고 終局的으로 크지 않은 규모의 수많은 田園都市가 우리 국토를 點綴할 것으로 보여진다. 그리고 이들 도시들은 발달된 정보·통신망으로 상호 연결되어 하나의 시스템을 이룰 것이다.

이러한 변화에 대응하고 先行的으로 우리 국토공간의 정비를 기하기 위해서, 그리고 이미 제도화된 都農統合(행정구역개편)등 여건의 변화를 시급히 반영하기 위하여 國土利用計劃을 중심으로 기존의 도시계획체계를 포괄하는 일체화된 計劃제도의 정립이 필요하다.

5.2. 計劃體系의 構成

5.2.1. 국가의 국토이용계획(最上位 계획)

우선 기본적으로 전국토에 대한 국토이용 계획은 국가차원에서 보전하여야 할 자연생태, 산림자원 보호, 여러 지방자치단체에 걸쳐지는 廣域的 자원관리 등에 초점을 맞춘 巨視的 계획 내용에 한정한다. 현행의 국토구분상으로는 자연환경보전 지역과 농림지역이 일차적으로 이에 해당되며 이들 지역은 국가가 직접 철저히 관리토록 한다. 그리고 이 같은 국토이용계획은 하위의 지방자치단체의 계획을 拘束토록 하여 국가차원의 利害(national interests)가 지역차원의 利害(local interests)에 의해 장애받지 않도록 하여야 한다.

5.2.2. 지역단위의 土地利用 基本計劃

세부적인 토지이용 용도의 결정, 토지소유자에 대한 行爲制限은 지방자치단체가 시민들의 합의하에 수립하는 지방단위의 토지이용 기본계획에서 다루도록 한다. 이를 위해 현행법상 규정되어 있는 土地需給計劃의 위상 및 국토이용계획의 下位計劃체계에 대한 종합적 정비가 조속히 요구된다. 이때 과거와 같은 종합적 발전계획(경제, 사회분야를 망라)과는 분명히 差別化 시켜야 하며 非공간적 단기 정책들과 토지이용계획과의 혼동이 없도록 철저한 교육과 준비가 이루어져야 한다.

계획의 수립은 市, 郡, 區, 統合市등 기초자치단체가 일차로 자신들의 관할구역내 토지전체(도시적·농촌적 구분없으며 단, 국가

가 결정한 保全의 성격의 토지는 제외)에 대한 基本計劃을 수립하여 중장기적 지침으로 삼는다. 본 계획은 현행의 도시기본계획, 郡 건설종합계획(이상 법정계획)과 농어촌지역 종합개발계획 등을 토대로 출발되며 최근 관심의 대상이 되고 있는 地自體 관할 구역내의 準도시지역과 準농림지역도 계획대상에 포함된다. 계획의 주 목적은 都農 統合의인 관점에서 지역내의 기본적인 개발방향과 그에 따른 지역전체의 토지이용 구상을 담는 것으로 한다. 영국식 제도하에서의 構造計劃(structure plan)⁷ 성격을 갖는 이 계획은 관할구역내에서 기존의 시가화 구역, 향후 중단기적으로 개발을 하거나 정비의 필요성이 있는 지역을 별도의 상세계획지구로 지정할 수 있도록 한다.

5.2.3. 토지이용 詳細計劃

지방자치단체의 토지이용 기본계획에서 상세계획지구로 지정한 일부 토지에 대해 보다 구체적으로 개발의 형태나 특성을 精密하게 관리할 필요가 있는 기존의 시가화 지역, 대규모 新開發지역, 도심부의 再開發지역 등을 대상으로 구체적 토지이용 상세계획을 수립한다. 이 계획은 지방자치단체 관할 전구역에 대해 수립하는 것이 아니기 때문에 각 상세계획지구별로 계획을 수립하게 되며 따라서 하나의 지방자치단체에 복수의 상세계

획이 존재할 수 있다. 이는 영국식 제도상 구조계획(structure plan) 下位의 세부계획(local plan)의 특성을 갖는다. 이러한 새로운 체제 속에서 기존의 都市計劃再整備는 상세계획의 일환으로 수립되며 따라서 적어도 기존의 시가화 지역에 대해서는 과거보다 더욱 정밀하고 구체적인 계획이 가능해진다.

농촌지역의 토지이용 특색과 도시지역과의 공간구조 차이 등을 고려하여 농촌지역에 대한 별도의 계획체계가 필요하다는 주장도 있으나 급속히 변화하는 정주 및 사회현상을 감안하고 보다 전향적인 시각에서 선도적인 계획기능을 수행하는데는 이 같은 도시농촌의 二元的 思考는 바람직하지 않고 오히려 빨리 버려야 할 舊시대의 paradigim이다. 위에 제시된 계획체계 속에서도 과도기적인 농촌적 특성의 수용이 가능하다. 문제는 계획의 내용을 얼마나 충실하게 만들고 이를 효과적으로 집행하느냐일 뿐, 계획체계는 가급적 단순·명료한 것이 바람직하다.

참 고 문 헌

국토개발연구원. 1995. 「제3차 국토종합개발계획 수정계획 수립자료(미발표 내부자료)」
이정식. 1994. 「UR협정과 국토정책방향」, 안양 : 국토개발연구원.
이태일. 1992. 「국토이용계획체제의 개선방안」, 서울 : 국토개발연구원.
———. 「부동산개발이 환경에 미치는 영향 : 개발과 환경의 상호관계에 관한 에세이」, '95 아시아·태평양 부동산 연맹총회 발제논문, 1995. 9. 12

⁷ 영국은 1980년대 초반 지방정부조직 및 계획법을 개정하여 이제까지 구조계획(structure plan)과 세부계획(local action area plan)의 2층구조를 갖고 있던 지방자치단체의 계획체계를 개발계획(development plan)으로 단층화 하였다. 그러나 아직도 많은 지방정부는 과거의 2층구조의 계획체계를 유지하고 있다.

_____. "한계지(한계 농·임지)의 비농업적 이용방안," 「제7차 선진 농어촌 2000년 심포지움 발제논문」, 농어촌진흥공사, 1995. 5
최막중, "UR 농산물시장 개방에 따른 도·농·

토지전용의 공간구조상 파급효과," 「지역연구」 (발간예정)

Cullingworth, J. B. 1994. Town & Country Planning in Britain(11tbed.). London: Unwin Hyman.