

# 준농림지역 지정에 따른 장성군의 토지이용 패턴 변화 및 도시용 택지공급의 유효성 증대를 위한 제도 개선 방향

이부귀 · 송인성

전남대학교 사범대학 강사 · 전남대학교 경영대학 교수

## 1. 서 장

### 1) 연구배경 및 목적

저자는 지금까지 토지시장 메커니즘에서의 공급관리 정책에 중점을 두고서, 도시주민이 도시주택을 확보하기 쉬운 환경 조성을 위한 토지정책의 방향에 관한 연구를 해 왔다. 그 결과, 지금 우리에게 토지시장에서의 적절한 유통질서를 확립하여 사회의 니즈를 충족시킬 수 있는 토지이용 및 소유의 공평화를 실현할 수 있는 토지정책이 요구되고 있으며, 그것은 바로 토지시장 메커니즘과 토지이용 메커니즘간의 정합성에 기초한 토지정책임을 알 수 있게 되었다.

토지시장 메커니즘과 토지이용 메커니즘은 상호작용하는 것이므로, 토지관련 세제의 개정은 토지시장의 메커니즘 뿐만 아니라 토지이용 메커니즘에도 영향을 미치게 된다. 그런 의미에서, 본 연구는 토지이용 메커니즘 측면에서, 도시주민을 위한 택지공급 정책의 바람직한 방향은 무엇인가를 추구하고자 하는 것으로, 21C의 지식 사회에 상응하는 도시용 택지공급 수법을 모색하기 위한 기초연구의 일환이다. 본 논문의 목적은 토지이용 메커니즘에서의 변화에 착목하여, 준농림지역이 지정됨에 따라 토지이용 패턴에서는 어떠한 변화가 나타나고 있으며, 도시용 택지공급의 유효성을 증진시키기 위해서는 준농림지역 제도를 어떻게 개선해야 할 것인가 그 방향을 제시하는데 있다. 구체적으로, 첫째, 준농림지역 지정 배경 및 현황을 고찰하여, 준농림지역 지정으로 인한 효과를 분석하고, 둘째, 장성군을 사례지역으로 선정하여 준농림지역 지정 후의 토지이용 패턴 변화를 추적하며, 셋째, 도시용 택지공급의 유효성 증대를 위한 준농림지역 제도의 개선 방향을 제시한다.

### 2) 기존연구 및 연구방법

본 논문에서는 광주광역시의 교외도시로 준농림지역이 지정되어 있는 전남 장성군을 사례지역으로 선정하여, 준농림지역 지정후 장성군의 토지이용 패턴은 어떻게 변화하였으며, 도시용 택지공급의 유효성을 증대시키기 위한 준농림지역 제도의 개선방안을 제시하고자 한다. 본 연구를 위해 다음의 세 단계 작업을 주로 실시한다.

제1단계 작업으로, 도시용 택지 공급 정책의 유효성을 증진시키기 위해서는 토지이용 계획 제도 특히 준농림지역제도의 개선을 통한 토지의 유효이용의 필요성을 제기한다.

제2단계 작업으로, 문헌조사와 지방자치단체의 각종 행정자료 및 개정된 조례를 분석

하여, 준농림지역의 현 상황과 긍정적 효과, 부정적 효과를 조사하고 그에 따른 토지이용 패턴의 변화를 추적한다.

제3단계 작업으로, 위의 작업에 기초하여 준농림지역제도의 바람직한 개선방향을 제시한다.

## 2. 본 연구에 있어서 기본적인 사고의 틀

### 1) 토지시장 메커니즘과 토지이용 메커니즘간의 정합성

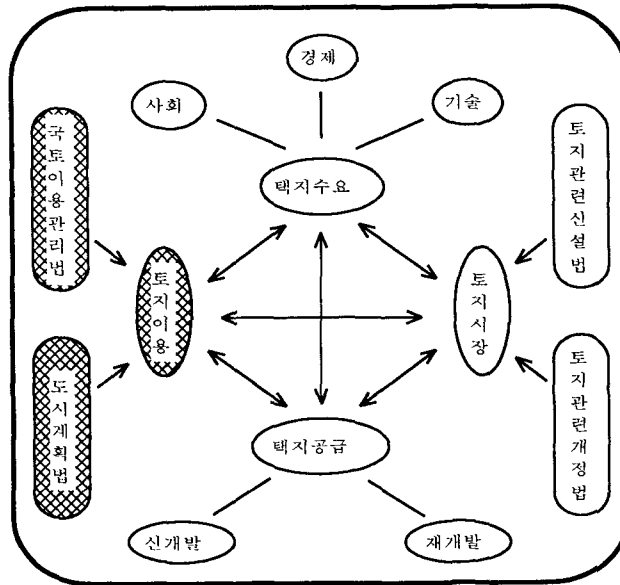


그림1 본 연구의 기본적인 틀

### 2) 문제제기

지금까지 개정해 온 토지관련 제도는 토지시장의 수요증대에 대한 위기관리에 중점을 두고 있으나, 간접적으로는 토지이용 메커니즘에도 영향을 준다. 따라서 토지공급 면에서의 구체적인 대안을 모색하지 못하면, 토지제도의 정비 효과도 기대하기 어렵게 된다. 그런 의미에서, 도시용 택지로 공급될 수 있는 토지임에도 불구하고 경직된 제도에 묶여 이용되지 못하고 있는 준농림지역이나 개발제한구역을 개선하여 택지로 유효이용한다면 수급 부조화 문제를 다소라도 해결할 수 있을 것이다. 그러나 이러한 취지에서 개편된 준농림지역은 현재 각종 난개발로 인한 도시경관 훼손 및 환경 피해, 비주택용 택지로의 전용, 택지의 세분화를 유발하여 장래의 택지스톡 감소라는 또 다른 문제를 야기하고 있다. 이에, 택지공급 증대라는 준농림지역제도 자체의 잇점을 최대한 살리면서 난개발과 같은 제도의 부작용을 최소화한다면 도시용 택지공급 효과를 극대화할 수 있을 것이라는 점을 전제로, 본 연구를 진행해 가고자 한다.

### 3. 준농림지역 제도의 개관 및 효과분석

#### 1) 준농림지역 지정 배경

#### 2) 준농림지역의 지정 현황 및 준농림지역에서의 행위제한 내용

농어촌발전 특별조치법에서는 농지로 보호해야 할 지역을 농업진흥지역으로 지정하고 있으며, 산림법에서는 임지 중 생산 임지 및 공익임지 등 특수한 목적을 갖거나 산림경영에 적합한 임지를 보전임지로 지정하고 있다. 여기서 농업진흥지역과 보전임지는 농림지역이며, 나머지는 준농림지역이다. 전국의 전체 농지 20,548.14km<sup>2</sup> 중 50.2%에 해당하는 10,322.77km<sup>2</sup>가 국토이용계획상 농림지역이며, 나머지 49.8%가 비농업진흥지역으로 준농림지역 지정 대상이다.

준농림지역에서는 환경을 오염시킬 우려가 있거나 부지가 일정규모 이상인 공장·건축물·공작물을 설치할 수 없다(국토이용관리법 제15조 제1항 제4호)고 규정하고 있다. 2000년 12월 27일에 최종적으로 발표된 준농림지역에서의 행위제한 내용은 다음과 같다. ① 연간 무연탄으로 환산한 대기오염 물질 배출량이 1,000톤 이상이거나, 1일 폐수 배출량 50m<sup>3</sup> 이상인 시설 등의 설치, ② 면적 3만m<sup>2</sup> 이상의 절토·성토 또는 정지(整地) 등 토지의 형상을 변경하는 행위(농지조성, 초지조성, 영림행위, 골재 및 토석 채취 또는 채광을 위한 경우를 제외), ③ 면적 3만m<sup>2</sup> 이상인 시설·건축물 기타의 공작물 설치(동일한 목적으로 수차에 걸쳐 부분적으로 개발하거나 연접하여 개발함으로써 부지의 전체 면적이 3만m<sup>2</sup>를 초과하는 경우와 공동주택과 공장을 연접하여 개발함으로써 부지의 전체면적이 3만m<sup>2</sup>를 초과하는 경우를 포함), ④ 건폐율 40% 이하, 용적율 80% 이하의 범위내에서 시·군·구가 조례로 정하는 건폐율과 용적율을 초과하는 시설·건축물 그 밖의 공작물의 설치, ⑤ 위락 숙박시설의 설치(단, 수질오염 및 경관훼손의 우려가 없다고 판단하여 시·군·구가 조례로 정하는 시설은 제외), ⑥ 자연환경보전 및 상수원 보호 등 보전 필요성이 높은 지역으로서 시·군·구의 조례가 정하는 지역에서 다음의 시설·건축물 기타 공작물 설치: 용적률·건폐율·건축물의 높이 제한을 초과하는 시설·건축물 그 밖의 공작물(이 경우 용적율은 80% 이하로, 건폐율은 40% 이하로 하여야 함), 환경오염의 우려가 있는 시설로 시·군·구의 조례가 정하는 시설·건축물 기타의 공작물 등과 같은 행위를 허용하지 않고 있다.

#### 3) 준농림지역 지정의 효과 분석

#### 4) 부정적 효과에 대한 정부의 대응 및 이에 대한 고찰

### 4. 전남 장성군의 토지이용 패턴으로부터 본 준농림지역 지정의 효과 분석

#### 1) 장성군의 토지전용 실태로부터 본 토지이용 패턴의 변화

장성군은 면적 518.7km<sup>2</sup>, 인구 56,647명, 1읍 10면으로 구성되어 있으며, 광주광역시의 북쪽에 인접한 개발압력이 큰 군이다. 국토이용관리법 개정으로, 장성군은 1994년부터 준도시지역 취락지구로 지정 권리해 온 56개 지구 가운데 개발 가능성 있는 5개면(동화, 삼서, 황룡, 서삼, 북일)에 대해 개발계획을 수립하여 인프라 및 생활편의 시설을 조성하기 위해 규제를 완화하였으며, 준도시지역 취락지구 개발계획이 수립되지 않은 나머지 51개 지구를 준농림지역으로 국토이용계획을 변경하였다. 1997년 9월 11일 국토이용관리법 시행령이 개정되어, 준농림지역내 음식점 및 숙박업소 설치를 제한하되 문제가 없다고 판단되는 경우에만 각 시군 조례를 제정하여 위와 같은 시설 설치를 허용하고 있다. 현재, 장성군은 난개발 방지를 위해 관련 조례를 제정하지 않고 있다.

용도지역별로 보았을 때, 사례지역인 전남 장성군은 농림지역이 254.182km<sup>2</sup>로 가장 많아 군 전체의 49%를 차지하고, 준농림지역은 120.439km<sup>2</sup>로 23%를 차지하고 있다(표5). 지목별로는, 임야와 답, 전의 순이며 1996년부터 1999년까지 추적해 보면, 임야와 답, 전은 그 면적이 줄고 있는 반면, 대지와 도로, 기타 용도 등 도시적 토지이용이 늘고 있다(표6). 결국 광주광역시에 인접해 있는데다가 상무대 이전에 따라 기반시설 및 각종 서비스 기능들이 유발된데 기인한 것으로 보인다.

한편, 읍면별로는, 장성읍과 광주광역시에 인접해 있고 상무대 이전에 따라 삼서면, 삼계면, 황룡면이 대지 및 도로, 기타용지 등 도시적 용도로 많이 이용되고 있음을 알 수 있다(표7).

한편, 농업진흥지역외 농지는 준농림지역으로 지정되었는데 지역 지정 이후 이 준농림지역에서 총 904건에 이르는 1,023,590m<sup>2</sup>의 농지가 타용도로 전용되었다(표8). 이 중에는 농업과 관련한 농어업용 시설을 위해 전용되기도 했으나 절반 이상은 주거시설, 공공시설, 광공업시설, 기타시설에 전용되었다. 연도별로는 지역지정 이후 꾸준히 증가하다가 1997년의 준농림지역과 관련한 국토이용관리법 시행령 개정과 경기침체로 감소하고 있다. 특히 이 과정에서 현재 문제가 되고 있는 러브호텔, 음식점 등이 난립하여 난개발 및 경관훼손이 야기된 것이다. 한편, 보전임지내에서도 전용이 많이 이루어지고 있어서 임야가 타용도로 전용되고 있음을 알 수 있다(표9). 특히 허가 내용을 보면, 농가주택 및 축사, 농산물 저온창고, 홍보용 입간판 설치, 공장부지, 석재가공 공장, 사찰복원, 호남고속도로 휴게소 설치, 무허가 축사 양성화, 묘지, 임도 및 사도 개설, 의료시설, 이동전화 철탑 등을 설치하기 위해 전용되고 있다.

## 2) 긍정적 효과

준농림지역 제도의 도입 목적은 가용토지를 많이 확보하여 기업의 생산비용 절감을 통한 국제 경쟁력 제고였으나, 제도 시행후 현시점에서는 난개발 문제가 크게 부각되고 있다. 이 난개발 문제는 결국 준농림지역에서의 토지이용계획의 문제라고 할 수 있다. 즉 토지이용 계획 목표가 설정되어 있지 않은 상태에서 규제완화가 이루어져, 성장관리 규제와 미시적 토지이용 계획에 입각한 토지이용 규제 수단이 제대로 작동하지 않고 있기 때문이다.

제도 도입 이후, 사례지역인 전남 장성군의 토지이용 변화를 통하여, 준농림지역의 긍정적 효과를 다음과 같이 확인해 볼 수 있다.

첫째, 도시적 용도의 택지공급 증대와 지가안정에 기여했다.

둘째, 인프라 조성이 용이해졌다.  
셋째, 도시개발을 위한 세수가 증대했다.

### 3) 부정적 효과

첫째, 준농림지역은 전체적으로는 주택가격 안정에 기여했으나, 보전지역이었다가 준농림지역으로 지정되면 장기적 개발 전망 때문에 지가가 상승했다. 최근 개정된 국토이용관리법 시행령이 나온 이후 이제는 도시지역보다 지가가 저렴한 준농림지역에서 대규모 주택단지 개발이 불가능하므로 주택공급이 부족해져 오히려 주택가격이 상승할 우려가 있다.

둘째, 재정이 열악한 지방자치단체는 개발허가를 내주는 대신 기부채납 형식으로 그 지역의 인프라를 건설해 왔는데, 개발허가가 엄격해지므로 인프라 건설이 어렵게 되었다.

셋째, 도시부보다 도시 주변부가 고밀도로 개발되어 기형적 공간구조를 형성하게 되고, 토지의 세분화로 인한 토지이용의 효율성이 저하되어 장래의 도시용 택지스톡이 감소된다.

넷째, 개발허가로 인해 징수된 세금은 그 지역의 도시개발 및 인프라 건설에 국한하여 쓰이도록 되어 있지 않다.

## 5. 바람직한 토지이용 패턴 형성을 위한 준농림지역 제도의 개선 방향

### 6. 결론 및 향후 과제

본 논문의 목적은 준농림지역이 지정됨에 따라 토지이용 패턴에서는 어떠한 변화가 나타나고 있으며, 도시용 택지 공급의 유효성을 증진시키기 위해서는 준농림지역 제도를 어떻게 개선해야 할 것인가 그 방향을 제시하였다.

### 참 고 문 헌

- 강윤모, 1993, 국토이용계획제도의 개선방안, 주요토지제도의 개선방향에 관한 공청회, 국토정보, 1993. 5, 51-55.
- 건설부, 1993년도 국토이용에 관한 연차 보고서.
- 김성배, 1993, 국토이용계획제도 개편이 토지공급에 미치는 영향, 국토정보, 1993.11, 14-18.
- 김원희, 1993, 국토관리체계의 개편과 토지수급관계 정립방안, 국토정보, 1993.11, 19-27.
- 김원희, 1995, 준농림지역에서 토지이용 계획목표의 전환에 관한 연구, 국토연구, 제14권, 1995.12, 85-104.
- 김원희, 1997, 준농림지역 토지용도 전환 연구, 국토연구, 제26권, 1997.8, 101-128.
- 류해웅, 1993, 토지공급확대를 위한 토지이용규제의 완화, 국토정보, 1993.11, 3-13.
- 류해웅, 1998, 토지이용계획제도의 개편방향에 관한 연구, 국토연구, 제27권, 1998.10, 85-108.
- 민태정, 1997, 준농림지역의 합리적 활용을 위한 제도개선 방향, 국토, 1997.12, 62-68.
- 심상욱, 1995, 준농림지역에서의 토지이용형성에 관한 기초적 연구, 대한국토·도시계획학회지 「국토계획」, 제30권 제3호(통권77호), 17-33.