

택지개발예정지구 지정 협의시 택지개발 지구내 농업진흥지역 대체개발 방안

On the occasion of consultation for the proposed housing estate development projects, the substitutive development method of Agricultural Development Area within the housing estate development projects

*이재평¹ · 허인구² · 남장우³

*Lee, Jae-Pyoung · Hur, In-Goo · Nam, Jang-Woo

¹ 농업기반공사 교육원 교수실장, Director, Instruction Div., Education Institute, KARICO

² 농림부 농업정책국 농지와 서기관, Secretary, Farmland Section, Agriculture Policy dep., MAF

³ 한국토지공사 수도권도시계획단 계획부장, The Head, Planning dep., National Capital Region Town Planning Div., KLC

ABSTRACT

This research was carried out to show the method of preserving high-grade farmland or Agricultural Development Area to contribute to the self-sufficiency of food as well as promotion of industrialization and urbanization, which has reduced 22,000 ha of farmland per year during last 10 years.

However, in securing housing estate areas, the farmland conservation policy conflicts with housing supply policy for demands on more comfortable dwelling life for people, which leads to serious situation in Capital Circle of living more than 50 % of total national population.

Therefore, this presents the method of fulfillment both the farmland conservation policy for self-sufficiency of food and the housing supply policy for proposition of securable residential areas.

1. 序 論

최근 10여년 동안 산업화 도시화로 연간 22,000ha씩의 농지가 감소되고 있고, 이의 대안으로 추진되고 있는 간척 농지조성사업은 갯벌보존의 필요성과 생태계 파괴 문제로 인하여 더 이상 진전되지 못하고 있는 가운데, 국민기초생활 보장 및 사회간접자본 확충을 위한 주택건설 및 도로건설은 절대적인 수요에 부응하여 꾸준히 진행되면서 최소한의 우량농지 보전마저도 위협을 받고 있다.

수도권내 택지개발적지로 꼽고 있는 지역은 지형특성상 구릉과 불가사리 형태의 농경지가 혼재되어 있기 때문에 농업진흥지역을 포함한 농지의 전용은 불가피한 실정이다. 지금껏 농림부는 농지조성비의 부담만으로 택지개발예정지구 지정에 동의하여 왔음으로 해서 농지는 점점 감소되고, 최악의 경우 수도권내에서는 농지가 사라지는 기 현상이 발생할 수 있으며, 반대로 우량농지의 원위치 보전을 강력히 주장할 경우에는 택지는 확보가 가능하되 도시시설 배치 측면에서 비효율적인 도시계획을 가져올 수 있어 양쪽 모두 국가경제에 도움이 되지 못할 것임은 분명하다.

두 번째는 도시계획측면에서의 농지의 기능을 새롭게 정립할 필요가 있다.

지금까지 도시계획구역내 집단농지는 농업적 생산만을위하여 필요가 있을 시, 생산농지지역(生産綠地地域)으로 지정하여 개발을 유보하여 왔을 뿐 농지자체를 적극적인 도시계획의 대상으로 취급하지 않았다.

그러나 농지는 도시에 있어 도시농업(야채재배, 과수 등)생산시설의 농업적인 기능 외에도 생태보전, 기상조정, 오염제거, 방재, 완충, 교육문화 등의 적극적인 도시기능을 수행하여 왔다. 외국에서는 오래전부터 적극적으로 도시농지를 보전하고, 도시계획 입장에서 관리하고자 농업전문지역지정, 차별과세, 정부의 농지구입입대 등 다양한 제도를 도입하고, 독일, 일본 등에서는 도시 가운데 분구원, 시민농원 등 적극적으로 농업시설을 설치하고 있다. 따라서 농지는 도시내 녹지 역할뿐만 아니라 최근거리 도시농업생산, 유통에 의한 시장기능, 시민의 경작을 통한 레크레이션, 교육기능을 수행하는 주요한 도시시설로 다루어져야 한다.

2. 研究背景

- 택지개발예정지구 지정협의시 원칙적으로 우량농지는 제척(除斥)하고 동의해 주고 있으나, 지형 여건상 농업진흥지역이 불가피하게 포함되는 경우에는 편입되는 농업진흥지역면적에 상당하는 농지를 일반농지에서 농업진흥지역으로 대체 지정하고 있음.
 - 이 경우 진흥지역전체 면적은 그대로 유지되나, 농지면적은 택지로 전용되는 면적만큼 감소 되고
 - 입지조건이 좋은 우량농지는 택지로 편입되고 차하순위(次下順位) 우량농지가 진흥지역으로 대체 되는 결과 초래
- 따라서 택지개발지구에 편입되는 농업진흥지역 면적만큼 그 사업지구내 적절한 위치에 집단화한 전천후 농지로 대체개발토록하여 진흥지역면적 고수
 - 택지개발 등으로 인한 우량 농지의 감소를 줄여 나가는 방안이 강구되고
 - 택지개발의 주 걸림돌인 농지문제가 해결되므로 해서 안정적인 주택공급정책 실현되며
 - 도시계획시설지 내에 농업전문지역을 지정하게 됨으로써 농지도 주요한 도시시설로의 자리매김 계기를 마련코자 한다.

3. 宅地開發 事業地區內 農地確保의 必要性

가. 농업진흥지역의 효율적 관리

- 택지개발 대상지구는 낮은 구릉지를 포함한 평탄지역과 산지의 밑자락에 위치하게 되므로
 - 지형특성상 산지의 계곡부에 불가사리 형태의 집단 농경지가 분포되어 있음
- 이런 지역을 택지로 개발하고 농지로 보전할 경우
 - 농업용수의 고갈, 오염, 일조량의 부족 등 농업환경의 악화와 도시용지로의 침식 등 농지로서의 가치 상실
- 따라서 적극적인 농지보전을 위해서는 산재된 우량농지를 관개·배수·사계절 영농이 용이한 지역에 집단화 할 필요가 있음.

나. 농민 생활권 보장

- 택지개발 이후 지역농민은 생산기반이 없어 타지역으로 이주 및 영농포기 — 이주에 대한 노령층의 정서 불안, 지역 정주생활권 교란 등 사회적 문제 야기
- 따라서 연고지(개발지구내)에 농지를 확보함으로써 기존 영농자의 생활기반 및 영농산업 보호

다. 농지보전과 택지공급 정책의 조화

- 주택보급을 100% 달성을 위해서는 수도권에서 약110(4,900만평)만호의 신규주택건설이 필요하고 년평균 27만호의 건설이 계속 유지 — 해마다 1,200만평(3,970ha)의 택지를 지속적으로 공급해야만 되고
- 택지구역대 진흥지역농지 비율은 약 10%로 농지보전정책과 상충
- 따라서 110만호 주택건설사업 수행시 택지로 편입될 우량농지 490만평을 대체 조

성함으로써 택지공급과 농지보전정책을 동시에 충족시키는 효과 거양

라. 농지의 도시 기능 수행

- 지금까지 도시계획구역내 집단농지는 생산농지로 지정하여 개발을 유보하였을 뿐 농지 자체를 적극적인 도시계획의 대상으로 취급하지 않았음
- 농지는 도시에 있어 도시농업적인 기능(신선한 야채 및 과일공급)과 생태보전, 기상조절, 오염제거, 완충, 농경문화체험 등의 적극적인 도시기능을 수행하는 도시내 "농산물 생산용지"로 지정하여 관리될 필요성이 있음

4. 農地轉用協議 現況

○ 협의목적 : 공공 택지개발 사업

○ 기 간 : 1995~2000(6년)

<표1> 택지개발사업으로 인한 농지전용협의 현황

(단위:ha)

| 구 분 | 지구수 | 면 적 | 편 입 농지 | | | 비 고 |
|----------|-----|------------|-----------|-----------|--------|-----|
| | | | 계 | 농업진흥지역밖 | 농업진흥지역 | |
| 지구지정협의요구 | 16 | 5,262(100) | 2,610(50) | 2,210(42) | 400(8) | |
| 부 동 의 | 6 | 2,717(52) | 1,314 | 1,096 | 216 | |
| 지구지정동의 | 10 | 2,545(48) | 1,298 | 1,114 | 184 | |
| 제 척 | - | 423 | 319 | 217 | 102 | |
| 최종동의 | 10 | 2,122(40) | 979 | 897 | 82 | |

5. 向後宅地 開發로 인한 農地編入 規模 推定

□ 한국토지공사, 주택공사 등이 계획중인 4개 지구에 포함된 농업진흥지역은 195ha로써 전체지구 면적이 2,870ha의 7.4% 수준임

<표2> 택지개발 추진지역 현황

(단위:ha)

| 지구명 | 전체면적 | 농업진흥지역 | 비 율(%) |
|-------|-------|--------|--------|
| 계 | 2,870 | 211 | 7.4 |
| 화성 ○○ | 906 | 80 | 8.8 |
| 김포 ○○ | 1,079 | 48 | 4.5 |
| 파주 ○○ | 761 | 72 | 9.5 |
| 고양 ○○ | 124 | 11 | 8.9 |

□ 향후 5년간 수도권내 신규주택수요 977천호를 공급(주택을 90% 수준)하기 위해서는 추가로 공공택지 6,053ha가 필요할 것으로 추정 됨

○ 이중 약 7~9%인 425~545ha의 농업진흥지역면적이 편입될 것으로 추정 됨

<표3> 수도권 공공택지 수급분석

| 구 분 | '99 | '00 | '05 | 비 고 | |
|----------------|--------|--------|--------|---------|---------------------|
| 인구추정(천인) | 21,604 | 21,906 | 23,179 | | |
| 가 구 수(천가구) | 5,490 | 5,595 | 6,130 | | |
| 주택보급율(%) | 83.2 | 85 | 90 | '95 목표치 | |
| 주 택 수 (천 호) | 재 고 | 4,428 | 4,568 | 4,756 | '01~'05 (연간20만호) |
| | 멸 실 | 97 | 69 | 360 | |
| | 신 규 | 237 | 257 | 977 | |
| | 총 계 | 4,568 | 4,756 | 5,373 | |
| 총 택지소요(ha) | - | - | 15,504 | '01~'05 | |
| 사용가능택지(ha) | - | - | 9,451 | | |
| 추가소요 공공택지(ha) | - | - | 6,053 | '01~'05 | |

6. 問題點

- 택지개발을 위한 개발 가용지 부족 등을 이유로 농업진흥지역 편입비율이 높은 지역에도 지구지정 협의 요청이 예상되며
 - 특히 수도권에서는 택지개발 등 국토이용계획변경 요청시 농업진흥지역이 포함되는 경우가 많이 있음
- 지구지정 협의시 농업진흥지역이 포함되면 다른 지역에 대체농지를 지정하여야 하나, 전용되는 농지에 상당하는 대체 농지를 확보하는데 어려움이 있음
 - 따라서 진흥지역을 대체지정 하더라도 영농여건, 농업생산성이 낮은 농지를 대체 농지로 지정 신청하는 경우도 있으며
 - 또한 지구지정 협의시 농지로 보존토록 제척한 농지도 농업용수 확보 및 관리의 어려움으로 농지로서의 보전 및 이용을 어렵게 하는 사례도 있음

7. 改善方案

- 부득이 사업지구로 편입되는 농업진흥지역 면적만큼을 사업 지구내에서 대체 지정
 - 사업지구내 영농환경이 양호한 지역에 집단적으로 우량농지를 신규로 조성하여 농업진흥지역으로 대체 지정

8. 期待效果

- 사업지구내에 농지가 편입되더라도 그에 상당하는 면적확보 가능
- 사업지구(도시)의 효율적 토지이용 및 녹지 확보로 농지의 도시기능 정립
- 농지의 집단화·규모화로 효율성 증대
- 지역농업인의 생활기반 보호
- 상충적 관계에 있는 농지보전과 택지개발 정책 동시 충족

9. 行政上 措置事項 : 시범실시 후 관계법령 개정 검토

- 택지개발촉진법 제 11조에 타 법률 의제사항 추가
 - 농업진흥구역의 해제 및 지정 건의(농지법 제30조 내지 제34조)
 - 농업기반시설정비기본계획 및 시행계획(농어촌정비법 제7조 내지 제10조)
 - ※ 법령정비 전에는 각각의 행정절차 추진
- 농지전용관련 부담금의 면제 또는 상계처리
 - 농지법 제40조 3항 및 농업·농촌기본법 시행령 제25조
 - (예)국가 또는 지자체, 정부투자기관이 시행하는 사업으로서 당해 사업지구 내 농지를 대체 조성하는 경우
 - ※ 법령정비 전에는 우선 납부 후 환급