

16. 준농림지역의 계획적 관리방안

자료제공 : 국토연구원

이 자료는 지난 4월 12일 건설교통부가 후원하고 국토연구원이 주최한 토지이용
제도 개선을 위한 토론회중 제1주제임 <편집자주>

박 현 주(국토연구원 토지연구실장)

I. 문제의 제기

준농림지역은 도시용지의 부족으로 땅값이 비싸 국민경제와 국가경쟁력 향상에 걸림돌이 된다는 지적에 따라 토지공급을 대폭 늘리기 위해 1993년에 도입하였다. 당시에 도시용지는 국토면적의 4.4%에 지나지 않았다. 전국토의 15.6%인 도시지역도 각종 토지이용규제 때문에 녹지지역을 제외하면 개발 가능한 면적이 2.2%에 지나지 않았다. 토지이용규제의 방식도 허용행위 열거 방식이어서 새로운 도시용지 수요가 발생하면 신속히 공급할 수 없어 땅값이 크게 오르고 투기를 유발하였다.

따라서 개발가능용지를 확보하여 도시용지의 부족을 해소할 목적으로 보전을 주로 하되 개발이 가능한 토지로서, 농업진흥지역 외의 농지와 준보전림지인 산지를 준농림지역으로 지정하였다. 토지이용행위 제한도 허용행위열거방식에서 제한행위열거방식으로 전환하여 일정한 요건을 충족하면 토지를 자유롭게 이용할 수 있도록 규제를 완화하였다.

그러나, 준농림지역은 공간적 성격이 불분명한 상태에서 적극적 개발을 조장하는 금지행위열거방식에 의존하여 토지를 관리함으로써 수도권과 대도시 주변지역에서 무질서한 개발

을 초래하였다. 고층아파트와 음식점·숙박업소등이 난립하고, 학교·공원·도로 등의 공공 시설과 주민편익시설이 계획적으로 들어서지 못하여 주민생활에 많은 불편을 끼치고 있다. 이러한 문제점을 해소하기 위해 정부는 1997년 9월 준농림지역의 용적률을 100% 이하로 제한하고, 음식점·숙박업소 등의 설치도 규제하였다. 그렇지만 종합적인 계획없이 세대수나 용적률 규제와 같은 개별 사업지구별 토지관리수단으로 준농림지역을 관리하고 있어 무질서한 개발은 여전한 실정이다.

준농림지역은 전국토의 27%를 차지하고 있다. 위치에 따라서 공간적 특성도 매우 다양하다. 대도시 주변지역, 특히 개발압력이 큰 수도권의 준농림지역은 주거, 공업, 상업용도와 같은 도시적 토지이용이 매우 활발하다. 그러나 기타 지방의 준농림지역은 대부분 농지와 산지로 이용되고 있다. 도시 주변지역(urban fringe)은 공장·공동주택·단독주택·숙박업소·음식점·창고·주차장·축사·주유소·체육시설·종교시설 등 다양한 형태의 개발행위가 이루어진다. 이러한 개발행위는 도시규모가 커질수록 외곽으로 확산된다. 이 때문에 도시지역의 확산에 부응하여 주변지역을 계획적으로 이용하기 위해 수단을 마련하지 않고서는 토지의 합리적·효율적인 이용이 매우 어렵다.

이 글은 이와 같은 문제의식을 바탕으로 준농림지역의 토지이용·관리 실태와 문제점을 파악하고, 앞으로 준농림지역을 계획적·합리적으로 개발·관리할 수 있는 방안을 제시하는데 목적이 있다.

II. 준농림지역제도의 변천

1. 도입배경

준농림지역제도는 1993년에 국토이용관리법을 전면 개편하면서 도입하였다. 국토이용관리법은 국토의 효율적, 합리적 이용을 목적으로 1972년에 제정하였다. 그러나 이 법에 의한 토지이용시행계획의 수립이 미흡하고, 전 국토를 6개 용도지역 11개 용도지구로 복잡다기하게 세분화함으로써 개별법에 의한 지역·지구·구역 등과의 상충·중복이 많이 나타났다.

이러한 문제점을 해소하기 위해 1982년 말 국토이용관리법을 개정하여 국토이용계획제도를 전면 개편하였다. 이원화된 토지이용계획을 국토이용계획으로 일원화하고, 17개 용도지역구구를 10개 용도지역으로 줄였다.

1990년대에 들어서면서 압축성장과정에서 누적적으로 불어난 토지이용관련제도들이 신자유주의의 물결로 인한 규제완화와 세계화 추세에 부응하지 못한다는 지적에 따라 1993년에 국토이용관리법을 다시 전면 개편하였다. 제도 개편의 기본이념은 국민경제생활에 필요한 토지를 원활히 공급하고, 보전 위주로 되어있던 국토이용관리체제를 보전과 개발이 조화를 이루는 데 중점을 두었다. 10개 지역으로 분류된 국토이용계획상의 용도지역을 도시지역, 준도시지역, 농림지역, 준농림지역, 자연환경보전지역의 5개 지역으로 단순화하였다. 허용행위열거방식(positive system)을 적용하던 행위규제방식을, 개발가능한 용도로 새로 편입되는 토지에 대해서는 제한행위열거방식(negative system)으로 전환했다.

여기에서 준농림지역은 농업진흥지역 이외의 농지와 준보전임지를 대상으로 지정하였다. 이 지역에서는 환경오염이 심한 시설이나 대규모 개발행위 등을 제외한 거의 모든 토지이용행위를 폭넓게 허용할 수 있도록 규제를 완화하였다. 이 때문에 준농림지역은 도입 당시에도 긍정적인 견해와 부정적인 견해가 동시에 나타났다.

긍정적인 입장에서는 토지이용 규제를 현실에 맞게 개선하여 경지지역과 산림지역 중 보전가치가 상대적으로 낮은 땅을 개발할 수 있어 토지공급을 획기적으로 늘릴 수 있을 것으로 기대하였다. 반면에, 부정적 입장에서는 용도지역 개편은 토지 투기를 부추길 뿐만 아니라, 개편방안이 합리적이지 못하여 무질서한 개발을 초래할 수 있다는 우려가 많았다. 또한 개발될 농지를 준농림지역, 보전될 농지를 농림지역으로 지정하면 생산력이 높은 농지는 싸고 생산력이 낮은 농지는 비싼 이른바 지가의 역구조(逆構造)현상을 문제점으로 지적하였다.

2. 토지이용관리체계

준농림지역은 국토이용관리법에 의한 행위제한, 농지법에 의한 농지전용허가, 산림법에 의한 산림형질변경허가, 행정지침 및 지방자치단체의 조례 등으로 토지를 이용·관리한다. 또한 건축법에 의한 건축허가·신고, 개발밀도, 경관심의회 등은 준농림지역 내의 건축물에 대해서도 똑같이 적용된다.

〈표 1〉 국토이용관리법상 용도지역지구의 변경내용

제정당시(1972. 12. 30) 토지이용계획		1차 개정(1982 .12. 31) 국토이용계획	2차 개정(1993. 8. 5) 국토이용계획		
토지이용 기본계획	토지이용 시행계획				
1. 도시지역		1. 도시지역 → 도시지역	도시지역	1. 도시지역	
2. 농업지역	1. 지정지구	2. 경지지역			
		· 비농업진흥지역 → 준도시지역	준도시지역		
		· 농업진흥지역 → 농림지역	농림지역		
	2. 취락지구	3. 취락지역			2. 준도시지역
		· 주거지구 → 준도시지역	준도시지역	· 취락지구	
		· 생산시설지구 → 준도시지역	준도시지역	· 운동휴양지구	
3. 산림지역	3. 산림보전지구	· 녹지지구 → 준도시지역	준도시지역	· 집단묘지지구	
		4. 산림보전지역		· 시설용지지구	
		· 준보전임지 → 준농림지역	준농림지역	3. 준농림지역	
	4. 개간촉진지구	· 보전임지 → 농림지역	농림지역	4. 농림지역	
		5. 개발촉진지역			
		· 택지개발지구 → 준도시지역	준도시지역		
		· 시설용지지구 → 준도시지역	준도시지역		
4. 공업지역	· 집단묘지지구 → 준도시지역	준도시지역			
	· 개간촉진지구 → 준농림지역	준농림지역			
5. 자연 및 문화재 보전지역	5. 공업전용지구	6. 공업지역 → 도시지역	도시지역		
	6. 준공업지구				
	7. 관광휴양지구	7. 관광휴양지역 → 준도시지역	준도시지역		
	8. 자연환경보전지구	8. 자연환경보전지역 → 자연환경보전지역	자연환경보전지역	5. 자연환경보전지역 · 수자원보전지구	
	9. 문화재보전지구				
10. 해안보전지구					
11. 수산자원보전지구	9. 수산자원보전지역 → 자연환경보전지역	자연환경보전지역			
6. 유보지역		10. 유보지역 → 폐지	폐지		

국토이용관리법은 준농림지역에 대하여 준도시지역, 공원구역·공원보호구역·상수원보호구역·문화재보호구역 외의 자연환경보전지역과 함께 개별법에서의 토지이용 규제와는 별도로 일정한 행위를 제한한다. 따라서 준농림지역에서 허용되지 않지만, 준도시지역이나 도시지역에서 허용되는 행위는 준농림지역을 이들 용도지역으로 변경하여야 시행할 수 있다.

준농림지역은 제도 도입 직후부터 고층아파트가 들어서는 등 이른바 소규모 난개발 문제가 대두되었다. 이에 대처하기 위하여 정부는 1994년 6월 「준농림지역 운용관리 및 준도시지역 취락지구개발계획 수립지침」을 제정하여 계획적 개발을 도모하였다. 이 지침은 도시 주변의 준농림지역 중 택지개발이 적합한 지역으로 소규모 개발의 연담화가 예상되는 지역을 취락지구개발 예정지로 지정, 취락지구개발계획을 수립하여 개발하도록 규정하고 있다.

한편, 농어촌지역에서 음식점 및 숙박업소가 난립하자, 1995년 10월 국토이용관리법 시행령을 개정하여 지방자치단체 조례로 이들 시설의 입지를 제한할 수 있도록 규정하였다. 그럼에도 불구하고, 음식점과 숙박업소의 무분별한 건축이 계속되자 1997년 9월에는 이들 시설의 설치를 원칙적으로 금지하고 예외적으로 조례에 의해 허용할 수 있도록 국토이용관리법을 개정하였다.

<표 2> 준농림지역내 농지전용허가 규모의 변화

시 설 명	개 정 전	개정후(1998. 1. 이후)
공동주택	10,000㎡ 이하	7,500㎡ 이하
숙박시설, 음식점, 골프연습장	30,000㎡ 이하	500㎡ 이하
근린생활, 청소년수련시설	30,000㎡ 이하	1,000㎡ 이하
공장, 창고, 판매시설	30,000㎡ 이하	20,000㎡ 이하
학교연구시설	30,000㎡ 이하	10,000㎡ 이하

준농림지역 안에 있는 농지를 다른 목적으로 이용하는 행위를 제한하기 위하여 농지법은 <표 2>에서 보는 바와 같이 환경오염배출시설과 일정면적을 초과하는 공동주택의 경우 농지전용을 제한하고 있다. 농지전용허가 권한은 <표 3>에서 보는 바와 같이 시·도지사, 시

장·군수에게 일부 위임되어 있고¹⁾, 농지의 효율적 이용을 위하여 시장·군수·구청장은 관할구역 안의 농지를 대상으로 농지이용계획을 수립할 수 있다.²⁾

산지는 1980년부터 보전임지와 준보전임지로 구분·관리하여 왔으며, 준농림지역에 해당하는 준보전임지는 산림형질변경허가를 통해 다른 용도로 전환을 허용하고 있다.

〈표 3〉 농업진흥지역밖 농지의 전용허가권

허가권자	개정 전	개정후(1994. 4. 이후)
농림수산부장관	-	60,000m ² 이상
시·도지사	10,000m ² 이상	6,000m ² ~60,000m ² 미만
시장·군수	10,000m ² 미만	6,000m ² 미만

3. 허용시설 및 개발규모

준농림지역에서 무질서한 개발이 이루어진 가장 큰 이유는 토지이용행위제한방식을 농산물·임산물·석재가공공장 등의 설치만 허용한 종전의 허용행위 열거방식을 제한행위열거방식으로 크게 완화하였기 때문이다.

당시 준농림지역에서는 <표 4>와 같이 1~3종 대기오염물질배출시설과 1~4종 폐수배출시설, 부지면적 3만m² 이상인 시설·건축물·기타 공작물의 설치를 제외한 모든 개발행위가 건폐율 60%, 용적률 400% 이하로서 최소대지면적 60m² 이상이면 허용되었다.³⁾ 특히 준농

- 1) 준농림지역의 무질서한 개발과 농지잠식에 대한 사회적 비판에 따라 1997년 1월부터 준농림지역내 시설별 농지전용 허용면적과 시장·군수의 전용허가권한을 축소하는 등 농지전용 규제를 크게 강화하였다.
- 2) 농지이용계획은 준농림지역내 농지를 포함한 모든 농지의 효율적 이용 및 농업의 목적의 계획적 이용을 위하여 군 지역의 모든 농지와 농지면적이 3천ha 이상인 시·군 관할구역의 농지를 대상으로 1996년부터 매 5년마다 수립한다.
- 3) 토지의 형상을 변경하는 행위란 절토·성토·정지 등을 말하며, 농지조성, 초지조성, 영림행위, 골재 및 토석채취, 채광을 위한 경우는 제외된다. 그리고 시설·건축물·기타 공작물의 설치는 같은 목적으로 여러 차례에 걸쳐 부분적으로 개발하거나 연결하여 개발함으로써 전체 면적이

림지역이 건축법상 도시계획구역외의 지역이므로 건축물의 건폐율, 용적률, 대지면적의 최소한도는 도시계획구역보다 훨씬 완화된 일반주거지역과 같은 수준이었다.

〈표 4〉 준농림지역 도입 당시 제한행위의 내용

		제 한 행 위	비 고
환경오염배출시설	대기오염물질배출시설	<ul style="list-style-type: none"> · 1~3종 사업장과 4~5종 사업장 가운데에서 다음의 시설·건축물·공작물 등의 설치 - 금속제품 제조·가공시설중 금속의 용융제련 또는 열처리시설, 표면처리시설 - 산업용 및 기타 화학제품 제조·가공시설 - 석유정제시설 - 기타 특정대기유해물질 배출시설 	재활용시설 및 폐기물처리시설 제외
	폐수배출시설	<ul style="list-style-type: none"> · 1~4종 사업장과 5종 사업장 가운데에서 다음의 시설·건축물·공작물 등의 설치 - 산업용 및 기타 화학제품 제조시설 - 1차금속 제조시설 - 석유정제시설 - 섬유제조시설중 염색시설 - 가죽 및 모피제품 제조시설(가죽 및 모피 가공시설 제외) - 종이제조시설 - 기타 특정수질유해물질 배출시설 	재활용시설 및 폐기물처리시설 축산물공판장 제외
개발행위		<ul style="list-style-type: none"> · 3만㎡ 이상의 절토·성토 또는 정지 등 토지의 형상을 변경하는 행위 및 시설·건축물·공작물 설치 · 건폐율 60%초과, 용적률 400% 초과, 대지면적 60㎡ 미만 건축물 	건축법

준농림지역의 무질서한 개발과 환경훼손에 대한 우려가 높아지자, 정부는 1994년 6월 「준

3만㎡를 초과하는 경우를 포함한다.

농림지역 운용관리 및 준도시지역 취락지구 개발계획 수립지침」을 제정하여 각 지방자치단체에 시달하였다. 이 지침은 준농림지역에서 50호 이상의 공동주택을 건축할 경우, 준도시지역 취락지구로 용도를 변경하여 개발계획을 수립토록 의무화하였다. 그리고 준도시지역 취락지구에서는 건축물의 층고를 15층 이하, 용적률을 150% 이하로 제한하였다. 이어 1994년 7월에는 이 지침을 개정하여 도시계획구역 경계에서 2km 이내로서, 2,500가구 이상의 취락지구를 개발할 경우 도로·하수도·학교 등 기반시설이 정비된 지역으로서 고밀 개발이 가능한 지역에 대해서는 용적률을 250%, 층고를 20층 이하로 완화하였다.

〈표 5〉 준농림지역 개발관련 조치의 변천 및 주요내용

연 도	근 거	내 용
1993. 8	국토이용관리법 제6조	<ul style="list-style-type: none"> · 농지 및 임야의 개발허용 - 환경오염배출시설이 아닌 공장 - 3만㎡ 미만의 개발사업
1994. 6	준농림지역운용관리및준도시지역취락지구개발계획수립지침 제정	<ul style="list-style-type: none"> · 공동주택 용적률 150%, 층고 15층 이하 제한 · 50가구 이상 주택단지 조성은 준도시지역 취락지구로 용도변경
1994. 7	준농림지역운용관리및준도시지역취락지구개발계획수립지침 개정	<ul style="list-style-type: none"> · 공동주택 용적률 250%, 층고 20층 이하로 완화 - 도시계획구역으로부터 2km 이내 - 도로, 상하수도 등 기반시설 설치지역 - 2,500가구 이상의 취락지구개발지역
1995. 10	국토이용관리법 개정(동시행령 제14조 제1항제2호)	<ul style="list-style-type: none"> · 음식점 및 숙박업소 설치를 지자체 조례로 제한 가능하도록 규정(51개 시·군에서 조례 제정)
1997. 9	국토이용관리법 개정(동시행령 제14조 제1항 3의2, 3의3)	<ul style="list-style-type: none"> · 300세대 이상 공동주택 건축금지 · 음식점 및 숙박시설 설치의 원칙적 금지(조례로 예외 허용) · 용적률 100%초과 시설, 건축물, 기타 공작물 설치 금지
	국토이용관리법 개정(동시행령 제2조 4 제1항 제2호)	<ul style="list-style-type: none"> · 산업촉진지구 도입(준도시지역) - 농지전용, 산림변경허가 등의 절차 생략 - 공장 및 물류시설 설치 용이

한편, 준농림지역에서 음식점과 숙박업소의 난립을 막기 위해 1995년 10월 지방자치단체 조례로 이들 시설의 입지를 제한할 수 있도록 하였다. 그럼에도 불구하고, 음식점과 숙박업소의 무분별한 건축이 계속되자 1997년 9월에는 이들 시설의 설치를 원칙적으로 금지하고, 예외적으로 조례에 의해 허용할 수 있도록 국토이용관리법을 개정하였다. 또한, 준농림지역에서 조성할 수 있는 주택단지의 규모를 50호 미만에서 300호⁴⁾ 미만으로 확대하는 한편, 용적률을 100% 이하로 강화하였다.(<표 5> 참조). 아울러 준농림지역을 준도시지역으로 용도 변경하여 공장과 물류시설 등을 쉽게 설치함으로써 산업활동을 촉진하기 위해 준도시지역 산업촉진지구제도를 도입하였다.⁵⁾

이와 같은 변천과정을 거쳐서 현재 다른 용도지역으로 변경하지 않고 준농림지역 안에서 개발할 수 있는 사업과 시설은 1~3종 대기오염물질배출시설 및 1~4종 폐수배출시설 설치 사업장, 부지면적 3만㎡ 이상인 시설·건축물·기타 공작물, 가구수 300호 이상의 공동주택 사업 등을 제외한 모든 사업들이며, 공동주택과 기타 건축물의 용적률은 100% 이하로 건축할 수 있다.

Ⅲ. 준농림지역의 토지이용·관리 실태 및 문제점

1. 토지이용 실태

가. 토지전용 및 이용 실태

준농림지역은 서울특별시와 부산광역시를 제외한 14개 시·도에 걸쳐 전국토의 27.1%에 해당하는 27,073km²가 지정되어 있다. 1994년부터 1998년까지 전체 준농림지역 면적의 약

4) 학교용지확보에관한특별법에 의거하여 300호 이상의 주택을 건설할 때에는 학교용지부담금을 납부하여야 한다. 국토이용관리법 시행령 개정안에서는 이를 근거로 300호를 용도지역 변경기준으로 삼았다.

5) 산업촉진지구는 전국에 분포된 공장 중 약 40%에 이르는 개별입지 공장이 쉽게 입지할 수 있도록 시장·군수가 일정한 지역을 대상으로 지정한다. 산업촉진지구로 지정되면 지구 지정 후 3년 이내에 개발이 의무화되며, 기간 내에 개발하지 않으면 지구 지정이 해제된다.

1.1%인 약 297km²의 토지가 도시적 용도로 변경되었다. 토지전용 건수와 면적은 1997년까지 늘어나다가 경제위기를 맞으며 1998년에는 크게 줄었다. 실제로 준농림지역을 다른 용도로 전용한 면적은 1997년까지 매년 10% 이상 꾸준히 증가하였으나, 1998년에는 1997년보다 42.9%나 감소하였다(<표 6> 참조).

준농림지역의 토지이용을 유형별로 살펴보면, 축사·농어촌편의시설·창고 등을 포함한 기타시설이 건수로는 전체의 46.8%, 면적으로는 전체의 54.4%로서 가장 높은 비중을 차지하고 있다. 그 다음으로는 공장(건수 10.5%, 면적 25.1%)과 일반주택(건수 34.8%, 면적 14.0%)이다. 한편, 음식점과 숙박업소는 1997년 9월 국토이용관리법 시행령 개정으로 신규 설치가 제한되면서 1998년 들어서 크게 줄어든 것으로 나타났다.

<표 6> 준농림지역의 용도별 토지이용 및 개발추이

(단위 : 건수/km²)

	계	공장	공동주택	일반주택	숙박업소	음식점	기타시설
계	218,219/297.3 (100%)	24,675/78.2 (11.3%)	466/3.6 (0.2%)	72,685/39.2 (33.3%)	2,513/3.9 (1.2%)	17,049/13.6 (7.8%)	100,831/158.8 (46.2%)
1994	36,648/ 61.7	5,940/ 19.5	174/ 1.5	8,998/ 4.5	528/ 0.7	2,851/ 2.4	18,157/ 33.1
1995	49,985/ 70.2	6,706/ 20.6	97/ 0.7	14,485/ 7.5	299/ 0.6	4,336/ 3.4	24,062/ 37.4
1996	63,325/ 77.3	5,774/ 17.4	90/ 0.5	22,595/ 12.6	592/ 1.0	5,121/ 4.4	29,153/ 41.4
1997	68,261/ 88.1	6,255/ 20.7	105/ 0.9	26,607/ 14.6	1,094/ 1.6	4,741/ 3.4	29,459/ 46.9
1998	64,079/ 50.3	3,077/ 9.2	80/ 0.6	19,286/ 9.5	173/ 0.2	674/ 0.4	22,789/ 30.4

주 : 기타시설은 축사, 농어촌편의시설, 종교시설, 농업창고, 주유소, 체육시설 등

자료 : 건설교통부

공동주택은 대부분 준도시지역 취약지구로 용도를 변경하여 건설하고 있어 준농림지역에 서 차지하는 비중은 매우 낮다. 농촌지역에서 볼 수 있는 고층아파트는 사실상 준도시지역 으로 국토이용계획을 변경하여 지은 것이다. 준농림지역내 공동주택도 경제위기로 인한 부동산경기 침체와 공동주택에 대한 용적률 및 세대수 기준의 강화로 인하여 1998년에는 1997년보다 줄어들었다.

나. 시도별 토지전용 실태

준농림지역의 토지전용 실적을 시도별로 보면 <표 7>에서 보는 바와 같이 경기도가 30.0%(104.1km²)로 가장 많고, 그 다음이 충남 15.9%(55.1km²), 경남 10.7%(37.2km²), 경북 10.4%(36.1km²) 등의 순으로 나타나고 있다. 수도권과 수도권에 인접한 충남, 그리고 부산과 대구 등 개발압력이 상대적으로 크고, 가용토지가 부족한 대도시 주변지역에서 국토이용계획변경을 통한 준농림지역의 개발이 활발함을 알 수 있다.

< 표 7 > 준농림지역의 시도별·연도별 개발면적

(단위 : km², %)

구 분	계	1994	1995	1996	1997	1998
계	347.46(100.0)	61.69	70.06	77.24	88.15	50.32
광역시	4.84(1.4)	0.11	0.79	0.86	2.04	1.04
경기도	104.13(30.0)	15.98	18.72	23.57	32.52	13.34
강원도	24.39(7.1)	3.23	4.63	4.71	6.49	5.33
충 북	33.25(9.6)	6.07	7.10	7.29	7.51	5.28
충 남	55.14(15.9)	10.62	13.98	11.87	12.18	6.49
전 북	25.05(7.2)	4.58	4.96	5.24	5.73	4.54
전 남	18.60(5.3)	3.68	3.83	4.10	3.84	3.15
경 북	36.13(10.4)	7.84	7.16	8.33	8.01	4.79
경 남	37.21(10.7)	8.28	7.67	8/80	7.67	4.79
제 주	8.76(2.5)	1.30	1.23	2.49	2.17	1.57

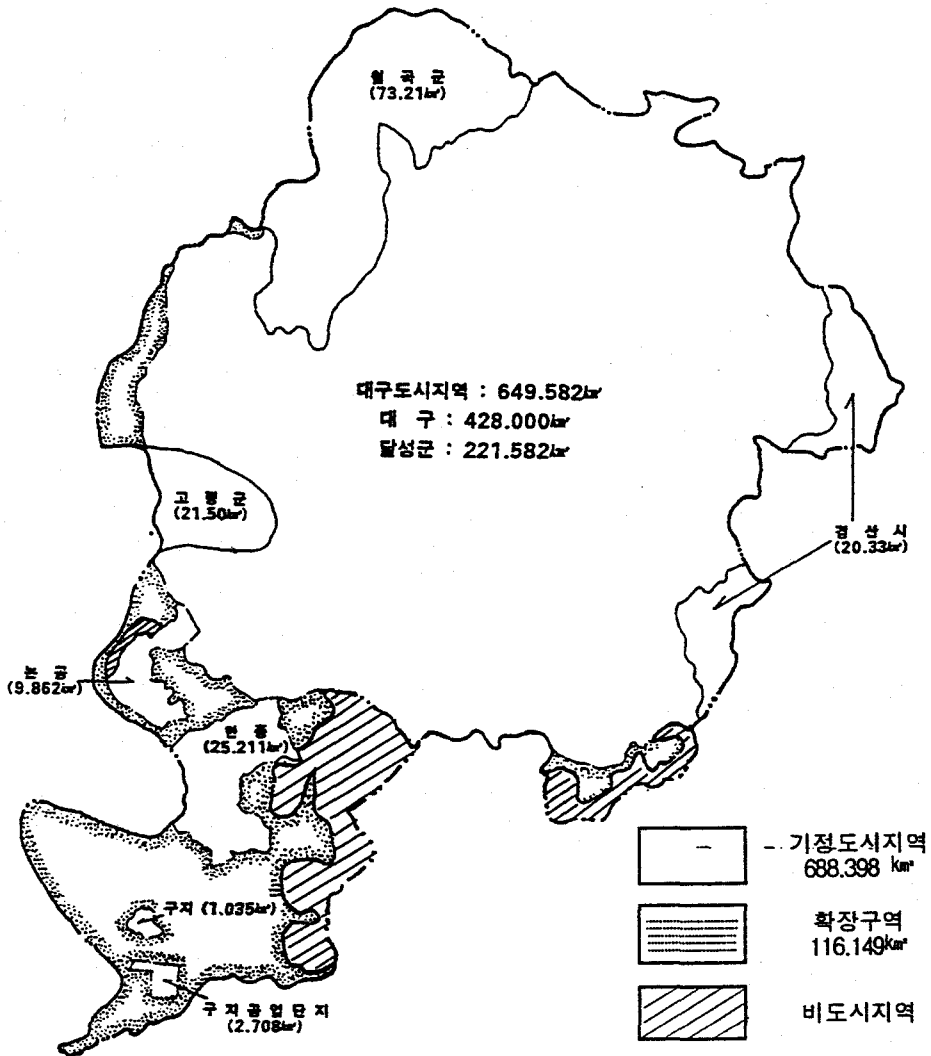
자료 : 건설교통부

특히, 공동주택을 건설하기 위하여 준도시지역 취락지구로 국토이용계획을 변경한 경우가 많다. 1994년부터 1998년까지 약 25만세대의 아파트를 짓기 위해 준농림지역을 용도변경한 면적은 12.4km²(371.4만평)이다. 지역별로는 경기도가 52.0%(6.4km²)로 가장 많고, 다음이 충남 22.1%(2.7km²)로서 두 지역이 74%를 차지하였다.

2. 준농림지역의 관리실태(사례분석)

준농림지역의 관리실태는 도시적 토지이용에 대한 압력과 가용토지의 정도 등 지역여건에 따라 상당히 다르다. 여기에서는 토지개발이 비교적 활발한 광역시와 통합시를 대상으로 지역 특성에 따른 준농림지역의 관리실태를 사례분석하였다.

가. 광역시



〈그림 1〉 대구광역시 국토이용계획 변경도

대구와 광주를 사례로 분석한 광역시의 준농림지역 관리 실태는 상당히 대조적이다. 대구 광역시는 달성군을 중심으로 52km²의 준농림지역이 있었으나, 1998년 6월 개발이 불가능한 고지대 산림지역과 하천주변 약 1km²만 남겨놓고 모두 도시지역으로 용도를 변경하였다.

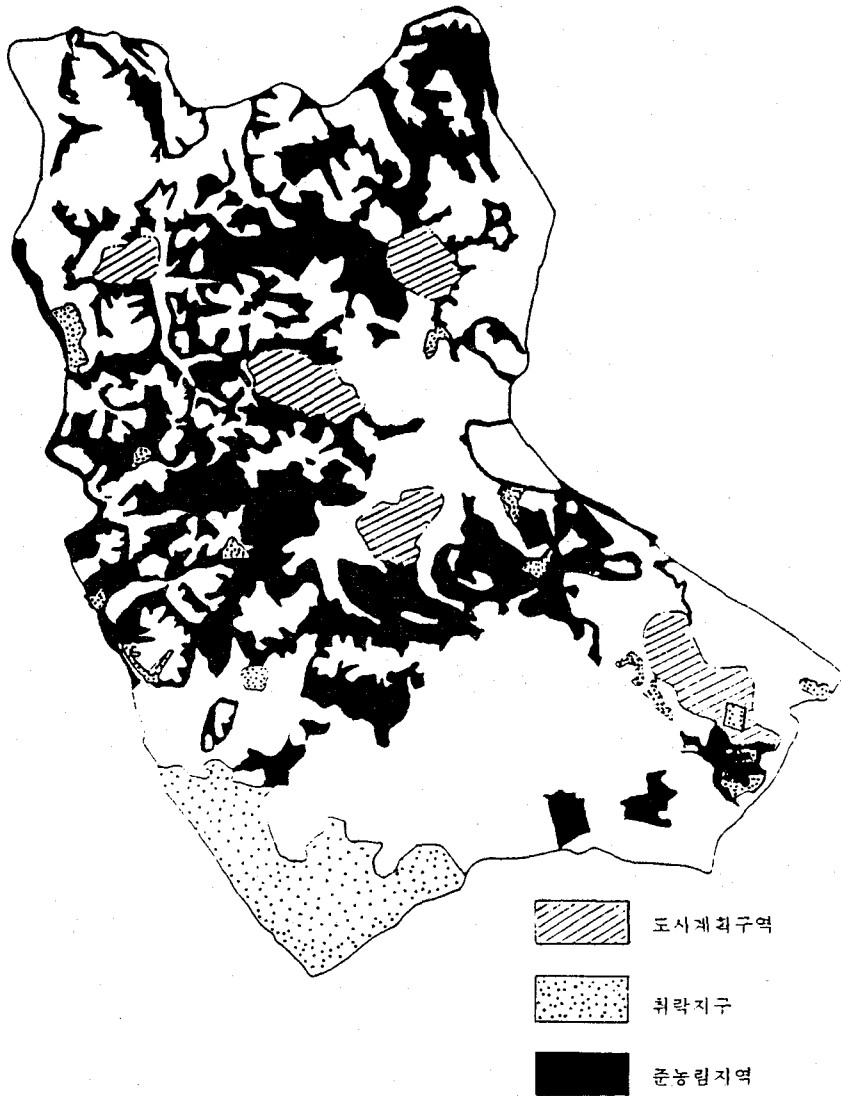
달성군은 1995년 3월 대구시와 통합된 이후 준농림지역에 공장, 음식점, 숙박업소 등이 무질서하게 난립하여 진입도로, 공업용수 등의 기반시설 부족과 폐수처리와 같은 환경오염 문제를 야기하였다. 이 때문에 대구시는 1996년부터 건축허가를 제한하였고, 새로 편입된 달성군을 포함한 시 전역을 대상으로 도시기본계획을 수립하였으며, 현재 도시(재정비)계획을 수립하고 있다. 그러나 준농림지역의 토지이용행위 제한이 도시지역의 자연녹지지역보다 약하기 때문에 주민들이 소유 농지(준농림지역)가 도시지역 생산녹지나 자연녹지로 용도지정되는 것을 원하지 않아 마찰이 발생하고 있다. 또한 달성군이 대구시로 편입되면서 공장, 숙박업소, 대형음식점 등의 건축허가를 제한하자, 이들 시설들이 인접군의 준농림지역에 밀집하고 있어 준농림지역의 광역적관리가 필요함을 보여주고 있다.

광주광역시에는 그린벨트 외곽 북서쪽에 소규모의 준농림지역이 지정되어 있으나, 도시지역 내에 개발가능지가 아직 많이 남아 있어 택지개발사업을 통해 주택을 공급하기 때문에 준농림지역의 난개발 문제가 나타나지 않고 있다.

나. 대도시 주변 통합시

개발압력이 매우 높지만 가용지가 모자라 주변지역에서 개발행위가 활발한 수도권의 김포시와 부산권의 김해시, 대구권의 경산시를 대상으로 준농림지역의 토지관리 실태를 살펴 보았다.

김포시는 1998년 4월 김포군이 도농통합시로 승격되었지만, 행정구역의 47.4%인 131.2km²가 준농림지역이고, 도시계획구역면적은 12.9%인 35.6km²에 지나지 않는다. 그동안 접경지역과 인접하고 있어 개발이 억제되어 왔으나 규제가 완화되면서 서울과 인천의 개발압력을 흡수할 수 있는 지리적 여건과 평탄한 지형 때문에 개발이 활성화되고 있다. 실제로 1998년까지 28개소에서 24,375세대의 아파트가 건설되었다. 그러나 도시계획구역이 절대적으로 부족하여 준농림지역에서 무질서한 개발이 이루어지면서 도로, 상하수도, 학교시설의 부족현상이 나타나고 있다. 이를 해소할 목적으로 시 당국은 도시 기본계획을 추진하고 있으나, 준농림지역 주민들은 도시계획구역 편입을 반대하고 있다.



〈그림 2〉 김포시 준농림지역 분포도

김해시는 교통이 편리하며 노동력 확보가 쉬워 전국에서 두 번째로 많은 2,400여 개의 중소기업이 대부분 준농림지역에 무계획적으로 과밀하게 입지하고 있다. 이로 인해 진입도로, 공업용수 등과 같은 기반시설이 부족하고 폐수처리 등과 같은 환경오염문제를 야기하고 있어 기존 취락의 주민들과 마찰을 빚고 있다. 김해시는 이러한 문제를 해소할 목적으로 기존

의 밀집된 준농림지역내 공단지역을 도시지역으로 용도변경을 추진하고 있으며, 산발적으로 흩어진 공장들을 공업단지를 조성해 집단화할 구상을 갖고 있다. 또한 행정구역의 약 23%(106.3km²)인 준농림지역에서 약 30km²를 도시지역으로 용도변경을 추진하고 있다.

경산시는 대구광역시·포항시·울산광역시 중간에 위치한 도시로서 개발압력이 크나, 행정구역면적 411km² 가운데에서도 도시계획구역은 92km²(22.0%)이고 준농림지역이 98km²(24.0%)를 차지하고 있다. 이 때문에 도시계획구역에 비해 땅값이 싼 준농림지역에서 공동주택 건설과 공장 입지가 활발하다. 공동주택은 대부분 준도시지역으로 국토이용계획을 변경하여 15층 이상 고층으로 건설되고 있으며, 공장은 800여 개가 개별적·산발적으로 입지하고 있다. 이는 농촌경관 훼손, 기반시설 및 생활편익시설의 부족, 폐수방류로 인한 수질오염 등을 초래하고, 기존 주민과 신규입주자간의 마찰이 발생하는 등의 문제점이 나타나고 있다.

다. 기타 지역의 통합시

그밖의 지역은 성장지역인 천안과 안정지역인 춘천을 대상으로 준농림지역의 토지관리 실태를 분석하였다.

천안시는 수도권에 인접하여 개발압력이 높지만, 도시계획구역에 개발가능지가 거의 없어 목천면과 성남면의 준농림지역을 중심으로 공동주택과 개별공장이 활발히 건설되고 있다. 공동주택은 대부분 준도시지역으로 국토이용계획을 변경하여 개발되고 있다. 준농림지역에 건립되고 있는 소규모 공동주택들은 진입도로 등의 기반시설과 학교와 같은 공공시설용지가 부족하고, 생활오수 증가 등의 문제를 발생시키고 있다. 또한 최근 들어 중소기업창업지원법에 의한 개별공장의 무계획적 입지가 빈번해지면서 환경오염문제 등의 문제를 유발하고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해 천안시는 1997년 9월 국토이용관리법시행령 개정 이전에도 조례를 제정하여 음식점과 숙박업소의 설치를 억제하였고, 현재 도시계획구역의 확대를 추진 중이다.

한편, 춘천시는 준농림지역이 161.8km²로서 전체면적의 14.5%를 차지하고 있으며, 대부분 도로 및 북한강과 같은 자연하천 주변에 위치하고 있다. 준농림지역내 토지전용 실태를 보면, 일반주택·축사·창고 및 농업관련시설이 과반수를 넘고 있다. 북한강변에 난립하였던 음식점과 숙박업소는 1997년 9월이후 설치가 금지되면서 현재는 거의 신축되지 않고 있다. 그러나 준농림지역에 사는 주민들이 음식점과 숙박업소의 전면허용을 요구하고 있어 춘천시는 조례 제정을 추진하고 있다. 그리고 상수원보호구역, 군사시설보호구역, 자연환경보호

구역 등과 같은 중복적인 토지이용규제가 많아 토지이용에 어려움이 많으나, 준농림지 난개발의 문제점은 아직 없는 것으로 나타나고 있다.

라. 종합

사례분석에서 알 수 있듯이 준농림지역의 무질서한 개발 문제는 전국적인 현상이 아니고 지역저간 개발수요 및 가용토지에 따라 크게 다르다. 수도권과 천안, 대구, 김해 등은 공동주택이나 공장 입지가 활발하고 이로 인한 기반시설, 환경오염 등과 같은 문제가 발생하나, 광주광역시와 춘천시는 별다른 문제가 없다. 따라서 중앙정부는 전국적으로 적용하여야 할 준농림지역 관리지침을 제시하고, 지방자치단체는 이를 근거로 지역여건에 맞게 필요한 계획을 세워 관리하는 역할 분담이 바람직함을 알 수 있다.

다음으로 지방자치단체는 준농림지역의 무질서한 개발 문제를 해결하기 위해 해당 지역의 여건에 따라 다양한 방법으로 준농림지역을 관리하고 있다. 그러나 지자체가 가장 많이 활용하고 있는 수단은 문제가 발생하는 준농림 지역을 도시계획구역으로 편입시켜 관리하는 방식으로서 김해, 대구, 천안시가 그 예이다. 그밖에도 중소기업창업지원법에 의한 중소기업의 난립(예 : 대구, 김해)에 대한 대비책과 준농림지역에 대한 광역적 관리의 필요성이 제기되고 있으며, 준농림지역과 도시지역 특히 녹지지역간의 행위제한 수준에 대한 재검토가 시급함을 알 수 있다.

3. 준농림지역의 문제점

준농림지역의 문제점은 무질서한 개발로 인한 기반시설의 부존과 우량농지의 잠식, 고층 아파트의 무분별한 건축으로 인한 자연경관의 훼손, 개별공장 등의 난립으로 인한 환경오염 등으로 요약할 수 있다.

가. 기반시설의 부족

준농림지역은 기존 도시지역의 인근뿐만 아니라, 시가지와 멀리 떨어진 곳에서도 소규모 주택단지가 밀집 또는 산발적으로 무질서하게 개발되고 있다. 그러나 각 주택단지는 자체적으로 필요한 시설만 설치하고 있어 여러 개의 단지가 건설되면서 추가로 필요한 도로, 생활편의시설, 학교시설 등과 공공시설이 부족하여 주민생활에 많은 불편을 초래하고 있다. 특히 민간 주택건설사업의 경우 대부분 소규모로 개발하고 있어 공공시설은 거의 설치하지

않고 있는 실정이다.

〈표 8〉 용인수지지역의 택지개발사업과 준도시지역 개발사례 비교

구 분		용인군 수지면 풍덕천리(사례1)	용인군 수지면 죽전리(사례 2)
개발사업유형		택지개발사업	취락지구 개발계획
공공시설개발주체		토지개발공사	11개 민영업체 컨소시엄 (죽전지구개발위원회)
사업시행시기		지구지정일 : 1993. 11. 8	최초사업승인일 : 1994. 7. 8
사업준공예정일		준공예정일 : 1998. 12. 31	준공예정일 : 1998. 11
사업규모		수용세대 : 6,710세대 사업규모 : 903,000m ²	수용세대 : 8,458세대 사업규모 : 348,173m ²
세대당면적		134.6m ²	41.2m ²
시설	도로시설	●	●
	상수도시설	●	(●)
	하수도시설	●	(●)
	전기시설	●	
	공원, 녹지시설	●	●
	학교시설	●	●
	종교, 사회복지, 체육시설	●	
	쓰레기소각장	(●)	
	집단에너지공급시설	(●)	
	공용청사(동사무소, 경찰서등)	●	(●)
	주유소	(●)	
	주차장	●	
	하천정비(하천, 운하, 수로)	●	●
가스공급시설	(●)	●	

주 : ①(●)는 법에서 설치할 것을 명시하지 않았지만 공공시설로서 간주하고 자율적으로 설치한 시설
 ②●는 계획상 공급하도록 된 시설로서 일부시설은 아직 공급되지 않은 상태이며, 학교시설과 같이 앞으로의 전망도 불투명한 경우도 있다.

택지개발사업지구와 준도시지역으로 국토이용계획을 변경하여 개발한 준농림지역의 기반 시설 및 공공시설 설치 실태를 비교하면 준농림지역 관리의 문제점이 잘 나타난다. <표 8>에서 <사례 1>은 용인군 수지면 풍덕천리의 택지개발사업지구이고, <사례 2>는 죽전리의 취락지구개발계획사업지구이다.

택지개발사업은 세대당 택지면적이 134.6㎡인 반면에, 취락지구개발계획사업은 41.2㎡로 개발밀도가 매우 높다. 또한 <사례 2>지구는 진입로 등 기반시설이 부족하고, 주변 연계도로는 극심한 교통체증현상을 보이고 있으며, 기존 초등학교 1개교를 제외하고는 중·고등학교도 없는 실정이다. 이는 소규모 단위로 사업계획승인이 이루어지고 있고, 공공시설 설치 계획이 수립되었다 하더라도 계획이행 여부를 검증할 수 없기 때문이다.

나. 자연경관의 훼손

도시계획적인 관점에서 보는 바람직한 토지이용 형태는 시가지의 중심부일수록 고층·고밀로 이루어지고 외곽으로 나갈수록 저층·저밀도로 이루어지는 것이다. 준농림지역은 기성 시가지의 밖에 위치하고 있다. 그럼에도 불구하고 주변환경과 어울리지 않는 독립적인 소규모 고층아파트단지가 우후죽순처럼 개발되어 자연경관을 크게 훼손하고 있다.

준농림지역에서 민간부문이 1995년에 지은 600개 단지의 평균 용적률은 300%에 이르며, 단지규모가 작을수록 용적률이 더 높다(<표 9> 참조). 대부분 준도시지역 취락지구로 용도지역을 변경하여 조성한 이들 주택단지는 도시지역 고층아파트단지보다 밀도가 더 높다. 또한 대부분의 민간주택단지가 16~18층(<표 10> 참조), 중소도시나 읍·면지역에서는 평균 21층의 초고층 아파트이어서 자연경관을 크게 훼손시키는 요인이 되고 있다.

<표 9> 주택단지 규모별 용적률('95년 민간실적 기준)

구 분	3000㎡ 미만	3000~ 10,000	10,000~ 30,000	30,000~ 50,000	50,000~ 100,000	100,000㎡ 이상	평균
평균용적률	33.1 (30)	403.7 (76)	285.7 (389)	261.6 (81)	256.9 (22)	254.3 (2)	298.9 (600)
평균대지면적	1,869	7,109	18,546	35,714	66,876	110,239	20,718

주 : ()안은 단지수

〈표 10〉 지역별 주택건설 총수('95년 민간실적 기준)

(단위 : 층)

구분	서울	부산·대구 광주·대전	수도권	중소도시	읍면	평균
60㎡ 이하	16.3	17.4	17.5	16.0	15.9	16.8
60~85 이하	8.2	19.0	17.9	16.7	19.5	18.0
85~102 이하	14.7	19.6	18.4	16.9	18.7	18.0
102~135 이하	18.5	19.7	18.7	17.3	19.8	18.6
135㎡ 초과	14.9	19.8	15.0	18.0	21.0	16.9

다. 환경오염 유발

개별공장의 무질서한 입지로 인한 산업폐수 방류, 폐기물 방치 등 각종 환경오염이 발생하면서 주민과의 마찰도 커지고 있다. 이는 환경기준 측면에서 볼 때 개별입지가 계획입지에 비해 유리하기 때문에 나타난 결과이다.

대부분의 개별입지는 환경기준 '가'지역(I 등급)과 '나'(II 등급)에 입지하고 있다. 그러나 수질오염물질 배출허용기준에 의하면 계획입지는 특례지역으로 구분하고 있어 개별입지보다 2배 이상 높은 환경기준을 적용하고 있다. 국가공단의 경우 BOD(생화학적 산소소비량) 20mg/l 이하로 폐수를 배출토록 하고 있으나, 개별입지 공장은 100~150mg/l 까지 배출할 수 있어 5배 이상의 오염물질 배출을 허용하고 있다.

라. 우량농지의 감소

〈표 11〉 농지감소 추이

(단위 : km², %)

구분	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	연평균감소량	
									'90~'93	'94~'97
농지	21,088	20,909	20,699	20,548	20,327	19,853	19,455	19,235	135	273
산지	64,760	64,677	64,638	64,598	64,555	64,519	64,480	64,413	40.5	35.5

자료 : 건설교통부, 국토이용에 관한 연차보고서, 1998

준농림지역제도 도입 이후 연평균 농지감소량은 이전보다 2배나 증가한 반면에, 산지는 오히려 약간 줄어들었다. 이는 대도시 주변뿐만 아니라 비교적 거리가 먼 농촌지역에서도 우량농업용지가 공업, 주거, 공공시설 등의 용도로 전용되고 있음을 의미한다. 실제로 수도권 소재 시·군 준농림지역 총 필지수의 4.6%에 해당하는 농경지가 다른 용도로 전환되었다. 대도시와 인접한 지역은 공장 및 주택건설을 위하여 농지전용이 많이 이루어지고 있다. 준농림지역의 농지가 이 제도를 도입한 이후 그만큼 전용이 쉬워졌기 때문이다.

4. 원인분석

준농림지역이 안고 있는 이러한 문제점은 기본적으로 준농림지역의 토지이용·관리를 자본가와 개발업자들의 이익을 극대화할 수 있도록 제도화한 데에서 비롯된 것이라 하겠다. 이 때문에 땅값이 싼 지역에 과잉투자를 유발하여 고지가 지역의 저밀도 과소이용, 저지가 지역의 고밀도 과대이용이라고 하는 토지자원이용의 불균형을 초래하는 한편, 준농림지역의 땅값을 다른 용도지역에 비해 상대적으로 비싸게 만들었다.

준농림지역의 문제를 유발시킨 제도적 원인을 정리하면, 국토이용관리체계의 이원화 및 용도지역지구제에 의한 토지이용관리, 밀도 및 개발규모 중심의 개발규제로 인한 계획적 토지이용 곤란, 개별공장 입지의 대폭적인 허용, 그리고 용도지역의 불합리한 지정 등이다.

가. 이원화된 토지이용계획체계 및 용도지역제 의한 토지관리

준농림지역의 무질서한 토지개발은 기본적으로 국토공간을 도시지역과 비도시지역으로 분리하여 관리하고, 비도시지역에 대해서는 계획적 관리 수단을 마련하지 못한 토지이용제도에서 비롯된 것이다. 국토이용관리법의 용도 구분에 의한 비도시지역의 관리체계는 전국에 공통적으로 적용할 수 있는 개괄적인 것이다. 이 때문에 준농림지역에서는 도시지역처럼 지역 특성과 여건에 맞도록 구체적이고 개별적인 토지이용 및 개발계획을 수립할 수 없다. 또한 준농림지역에서의 개발행위는 사업의 종류에 따라 개별법의 규제를 받는다. 지역 전체 차원에서의 개별사업간의 종합적인 조정·통합과 계획적인 개발의 유도가 곤란한 셈이다.

이러한 문제는 관련업무를 맡고 공무원과 개발업자들도 똑같이 인식하고 있다. 최근에 국토연구원이 실시한 설문조사에 따르면, 응답자의 44.8%가 준농림지역 관리기준 미흡, 30.2%

가 국토이용관리체계의 이원화를 준농림지역 문제를 유발시킨 원인으로 지적하고 있다.

〈표 12〉 준농림지역 문제유발의 근본원인(공무원 및 개발업자)

(단위 : %)

구 분	국토이용관리법 과 도시계획법의 이원화된 국토관리체계	중복지정에 의한 과도한 토지이용 규제	중앙과 지방정부의 비효율적 역할 분담(지방정부 토지 이용계획 권한 미약)	준농림지역 관리기준 미흡	기 타	계
공무원	30.7	6.0	18.6	44.2	0.5	100.0
개발업자	25.5	5.9	19.6	49.0	0.0	100.0
평 균	30.2	6.0	18.7	44.8	0.4	100.0

준농림지역에서 공동주택의 무질서한 개발을 막기 위해 제정한 「준농림지역 운용관리 및 준도시지역 취락지구개발계획 수립지침」은 50세대 (현재 300세대) 이상의 공동주택을 조성할 경우 준도시지역으로 국토이용계획을 변경하여 개발토록 허용하였다. 그러나 이는 당초 농촌지역의 취락을 개선하여 주거환경을 확보할 목적으로 도입한 취락지구제도와 부합하지 않는다. 특히 준도시지역의 계획적 개발지침이 있음에도 불구하고 준도시지역 취락지구에 고층아파트가 많이 들어서는 이유는 지침으로 건물의 용도와 밀도규제, 기반시설 확보 등에 한계가 있기 때문이다.

나. 밀도 및 개발규모 위주의 규제로 인한 계획적 토지이용 곤란

준농림지역은 공간적 특성상 도시지역보다 저밀도로 토지를 이용하는 것이 바람직하다. 그러나 <표 13>에서 보는 바와 같이 도시지역의 일반주거지역에 비해 용적률만 차인날 뿐, 개발행위 허용범위는 오히려 더 넓다. 이 때문에 이천 마장지구, 용인 죽전지구 등에서 보는 바와 같이 도시지역보다 준도시지역 취락지구로의 용도변경을 선호하고 있다. 특히 준농림지역을 도입할 당시에는 용적률을 400%까지 허용함으로써 사실상 준농림지역은 도시내 고밀도 개발지역 이상으로 고밀·고층화할 수 있도록 제도화한 것이다.

이러한 문제점을 해소하기 위해 개발면적을 3만㎡, 세대수를 300세대('97. 9월 이전은 50세대)로 제한하여 소규모 개발사업만 허용함으로써 오히려 대규모의 계획적 개발이 어려워

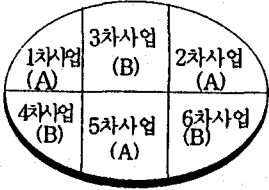
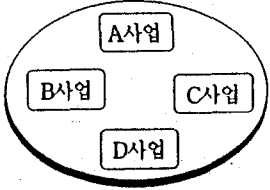
져 무질서한 개발을 초래하고 있다. 즉 일정지역 안에서 소규모로 시차를 두고 개발할 경우, 지역 전체에서 필요한 학교등과 같은 공공시설의 부족현상이 발생할 수밖에 없다.

〈표 13〉 준농림지역과 도시지역의 토지이용행위제한 비교

구 분	건 폐 율	용 적 륜	허용방식	아파트건설
준농림지역	60% 이하	100% 미만	제한행위열거방식	가능
일반주거지역	60% 이하	400% 이하	허용행위열거방식	가능
자연녹지지역	20% 이하 (자연취락 40% 이상)	100% 이하	허용행위열거방식	불가
생산녹지지역	20% 이하 (자연취락 40% 이상)	200% 이하	허용행위열거방식	불가

실제로 이루어지고 있는 소규모 단지개발의 대표적 형태는 아래 <유형 I>과 <유형 II>로 나눌 수 있다. 두 유형 모두 준농림지역에서 300세대 미만을 짓거나 국토이용계획을 준도시지역의 취락지구로 변경하여 300세대 이상 또는 3만㎡ 이상을 개발할 때 이루어지고 있다.

〈표 14〉 소규모단지의 연접개발 유형

구분	유형 I	유형 II
사업추진		
특징	· 두 사업주체가 연접하여 개발한 경우	· 여러 사업주체가 산발적으로 개발한 경우

<유형 I>은 일단의 개발가능지구를 두 개의 사업주체가 소규모로 단지를 구분하여 연속적으로 개발사업을 추진하는 형태이다. <유형 II>는 일단의 개발가능지구 안에서 3개 이상의 사업주체가 단지를 소규모로 나누어 산발적으로 개발하는 형태이다. 준도시지역에서도 주택단지를 소규모로 분할하여 개발하는 이유는 주택건설기준에 관한 규칙 등에서 규정한 공공시설과 편의시설 등의 부담을 회피하기 위함이다.

다. 중소기업 개별입지의 대폭적인 허용

개별입지는 입지비용이 상대적으로 저렴하며, 필요한 지역을 선정하여 적당한 시기에 공장을 지을 수 있고 환경규제 또한 계획입지보다 상대적으로 약하기 때문에 기업들은 개별입지를 선호한다.

준농림지역의 공장입지는 대기환경보전법의 대기오염물질배출시설과 수질환경보전법상 폐수배출시설을 제외하고 용도지역 변경없이 3만㎡이내에서 입지가 가능하며, 준농림지역을 준도시지역으로 용도를 변경하면 15만㎡까지 공장을 건설할 수 있다. 더욱이 중소기업창업 지원법에 의한 창업사업계획이 승인되면 국토이용계획상의 용도변경절차를 의제 처리하여 공장설립을 용이하게 하고 있다. 이와 같은 정책적 배려로 인해 준농림지역내에는 공장이 무계획적으로 난립하고 환경오염도 많이 발생되고 있다.

라. 불합리한 용도지역 지정

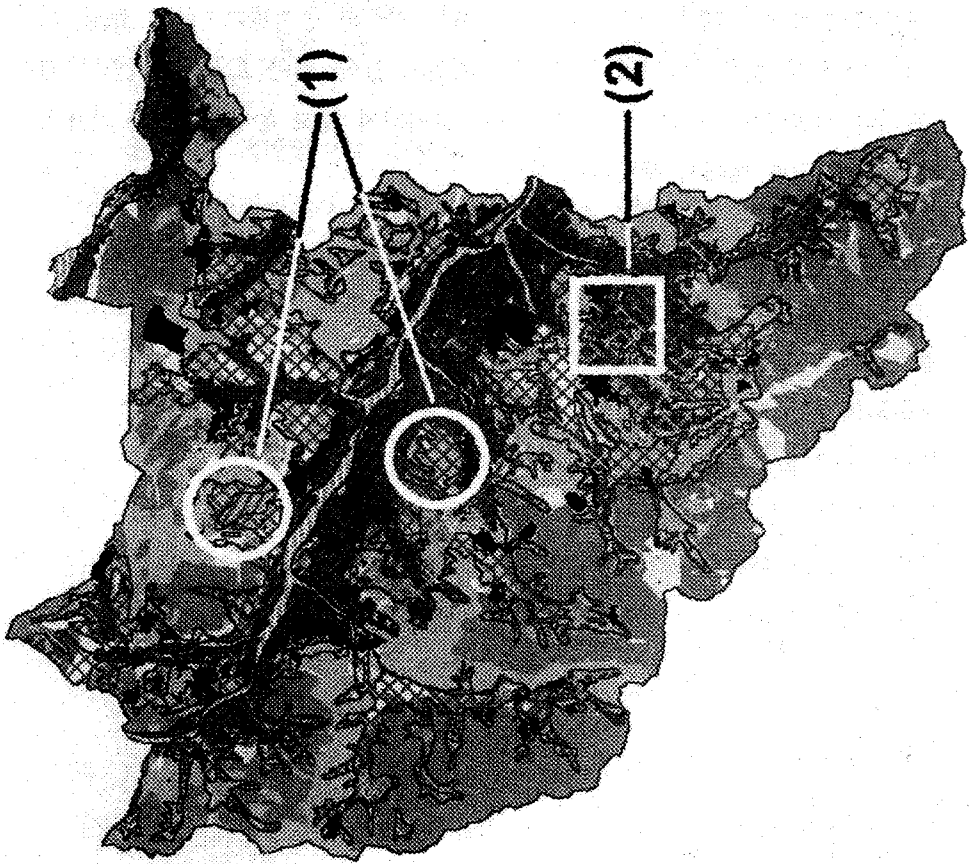
준농림지역에는 전체 농지의 약 55%가 분포하고 있다. 이들 농지 가운데에는 식량자원을 확보하기 위하여 보전하여야 할 우량농지가 많이 포함되어 있다. 그럼에도 불구하고 준농림지역으로 지정되어 있어 주변의 개발가능산지보다 쉽게 개발할 수 있다는 이점 때문에 무계획적으로 전용되고 있다. 반면에 주변지역이 이미 도시화되어 더 이상 농지로서 보전하기 어려운 지역이 농업진흥지역으로 지정되어 개발을 억제함으로써 토지의 효율적 이용과 관리를 어렵게 하는 곳이 있다.

실제로 천안시 성남면과 평창군 평창읍의 논을 기준으로 용도지역 지정을 분석한 결과, 일부지역에서 용도지역이 불합리하게 지정된 곳이 나타나고 있다. 토지등급이 우수한 우량농지가 준농림지역으로 지정되었는가 하면, 토양 및 경사도 조건 등이 양호하고 경지정리사업이 이루어진 우량농지가 도시용지로 개발되는 사례가 발생하고 있다. 이는 기존의 농지평가기준이 토양, 지질, 경사도와 같은 물리적인 요인에 근거하고 있어, 인근 도시지역과의 상관관계나 개발압력 등 입지적인 요인들을 고려되지 않고 농림지역이나 준농림지역을 지정한 데에서 비롯된 것이다.

토지등급별 농지 및 임야구분 (천안시 성남면)

범례

- 토지이용 (주거, 상업, 공업)
- 토지등급
 - 1등급지
 - 2등급지
 - 3등급지
 - 4등급지
 - 5등급지
- 하천 및 하천부지
- 토지 및 농지 구분
 - 농업진흥구역
 - 농업진흥지역 외
 - 농업진흥지역
 - 농업진흥지역 외
 - 농업진흥지역
 - 농업진흥지역 외
 - 농업진흥지역
 - 농업진흥지역 외
 - 농업진흥지역
 - 농업진흥지역 외



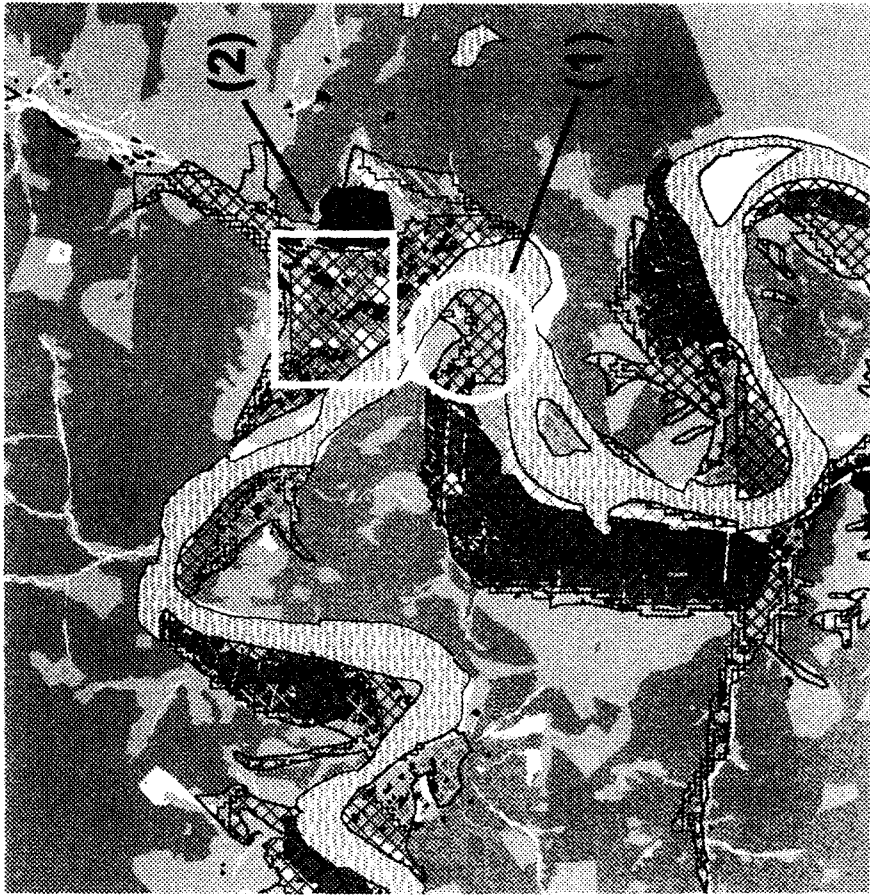
토지등급별 농지 및 임야구분 (평창군 평창읍)

범례

토지이용
(주거, 상업, 공업)

토지등급
1등급지
2등급지
3등급지
4등급지
5등급지
하천 및 하천부지

토지
및 농지 구분
농업진흥구역
농업진흥구역 외
농업진흥지역 외
보전림
전원유지 및 기타



□ 불합리한 용도지역 지정사례(평창읍)

(우량농지가 준농림지역으로 지정된 사례)



(비우량농지가 농림지역으로 지정된 사례)



IV. 준농림지역의 계획적 이용·관리방안

1. 기본방향

준농림지역은 지정 목적이 자연환경 보전이나 농업적 토지이용과 조화를 이루면서 도시적 토지이용 수요를 충족시키는 데 있다. 따라서 기본적으로 보전을 우선하면서 인접 도시지역 등 다른 용도지역과의 관계를 고려하여 토지의 적성에 맞게 계획적, 합리적으로 관리하여야 한다. 그러나 준농림지역의 문제점은 원인에서 언급한 바와 같이 제도적 요인에서 비롯된 바 크다. 준농림지역을 보전보다는 개발 우선지역으로 여긴 탓이다.

여기에서는 이러한 관점에서 준농림지역의 계획적 관리방안을 단기적 방안과 중장기적 방안으로 나누어 살펴보고자 한다. 전자는 준농림지역에서 일어나고 있는 당장의 문제를 최소화하는 데 중점을 두는 방안이다. 후자는 국토관리 차원에서 준농림지역의 문제점을 개선하는 방안이다.

2. 단기적 방안

준농림지역의 문제점을 해소하기 위해 단기적으로 검토할 수 있는 방안은 준농림지역의 밀도 및 층고 규제 강화, 준도시지역으로의 국토이용계획변경 억제 및 준도시지역의 행위제한 강화, 인센티브제를 통한 계획단위 개발계획(PUD)제도의 도입방안을 들 수 있다.

가. 준농림지역의 밀도 및 층고 규제 강화

준농림지역은 지리적 특성과 기반시설의 설치상태를 감안할 때 도시지역보다 저밀도로 토지이용을 유도하는 것이 바람직하다. 이를 위해 용적률을 도시지역의 자연녹지보다 낮은 60%로 낮추고, 해당 지자체가 사업시행자의 기반시설 공급 및 공공용지의 확보 정도에 따라 녹지지역과 같은 용적률 100%범위 안에서 인센티브용적률제를 운용하여야 할 것이다.

이 경우 지자체는 준농림지역 관리의 가장 큰 어려움인 기반시설 및 공공시설용지를 쉽게 확보하면서 도시지역 녹지지역 수준의 낮은 밀도로 개발을 유도할 수 있다. 용적률이 이처럼 낮아지는 경우 지대이론에 의해 땅값도 그만큼 낮아질 수밖에 없다. 따라서 사업자로

서는 현재와 비슷한 사업채산성을 유지하면서 기반시설을 공급하여 주민과 지자체의 편익을 높이는 데 기여할 수 있을 것이다.

또한 주로 농촌지역인 준농림지역의 자연경관과 조화를 이루는 개발을 유도하기 위해서는 건물높이도 낮추어야 한다. 용적률을 60%로 낮추더라도 건폐율이 10%이면 평균 6층의 아파트를 건축할 수 있다. 따라서 평지와 경사지, 산지와 평야지 등 자연경관적 특성에 어울리게 건물높이 또는 층고를 지자체별로 제한할 필요가 있다. 주민, 공무원, 개발업자를 대상으로 한 설문조사에서도 이러한 견해가 뚜렷하게 나타나고 있다. 준농림지역에 적합한 주택유형은 전원주택이 가장 높고, 고층아파트 또는 5층 이하 공동주택 건설에 대해서는 응답자의 대다수가 바람직하지 않은 것으로 응답하고 있다.⁶⁾

나. 국토이용계획 변경의 억제 및 준도시지역의 행위제한 강화

준농림지역에서 300세대 이상의 공동주택을 건설할 경우 준도시지역으로 국토이용계획 변경을 한 후 사업시행이 이루어지고 있다. 이는 기반시설의 부족, 공공시설용지 부족, 고층화로 인한 자연경관과의 부조화 등 준농림지역의 문제를 그대로 준도시지역으로 전이시키는 결과만 초래할 뿐이다. 즉 한 지역에 여러 개의 준도시지역이 흩어져 지정되면서 토지의 계획적 관리를 더욱 어렵게 만들고 있다.

따라서 준농림지역에서는 국토이용계획 변경을 가급적 억제하되, 변경이 불가피한 경우를 구체적으로 명시하는 것이 바람직하다. 실제로 준도시지역은 준농림지역과 행위 규제만 다를 뿐 입지적 여건은 큰 차이가 없다. 준도시지역으로 용도를 변경하는 가장 큰 이유는 용적률을 200%까지 고밀도로 개발할 수 있고, 개발규모를 확대할 수 있기 때문이다.

준농림지역에 대해 토지적성조사를 실시하여 도시적 용도로 개발이 바람직한 지역을 시장·군수가 미리 선정하고, 이 지역에 대해 우선적으로 다음에 제시하는 계획단위개발방식을 적용하는 방안을 검토하여야 할 것이다. 그리고 이 방식이 정착되면 준농림지역과 준도시지역을 통합하여 하나의 용도지역으로 관리하는 방안도 검토하여야 할 것이다.

다. 계획단위개발(PUD)제도 도입

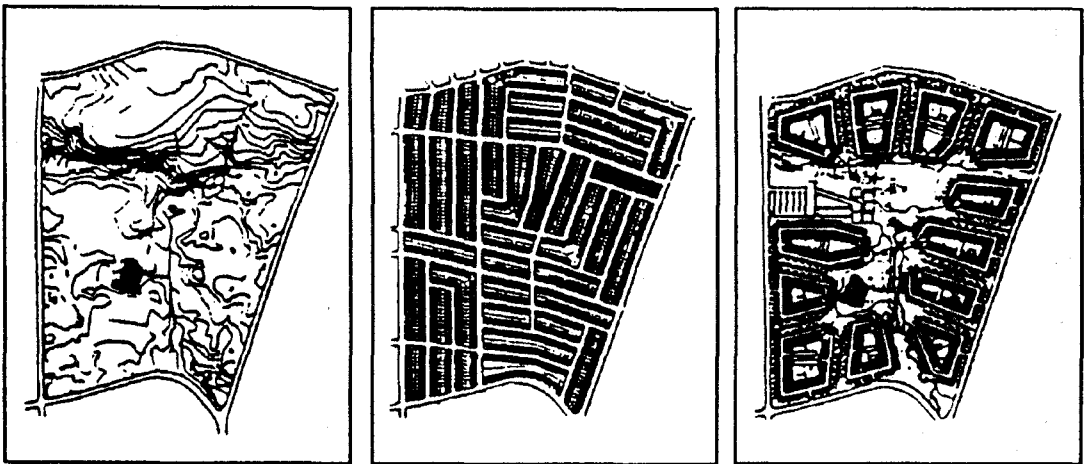
준농림지역의 계획적 개발·관리를 위해 관련 공무원과 개발업자들은 실사를 통한 차등

6) 5층 이하 공동주택에 대해 주민들은 바람직하지 않다고 보는 견해가 우세한 반면에, 관련 공무원과 개발업자들은 바람직하다는 견해가 약간 우세하다.

적 개발 및 관리와 계획단위개발(PUD), 불합리한 용도지정의 재조정 등이 필요하다고 지적하고 있다. 그리고 준농림지역의 효과적인 관리를 위해서는 대부분 시·군의 토지이용계획권을 강화하고, 중앙정부의 관리지침에 따라 지방의 실정에 맞게 관리하는 것이 가장 바람직하다고 보고 있다.

(1) 계획단위개발의 개념

계획단위개발(Planned Unit Development)방식은 미국에서 교외지역이나 전원지역의 신주거단지 개발을 위하여 주로 사용하는 기법이다. 이 개발방식은 아래 그림에서 보는 바와 같이 전체 PUD지역의 총 개발밀도를 유지하면서 토지의 특성에 따라 보전과 건축물의 개발밀도를 저밀도에서 고밀도로 유연하게 적용할 수 있다. 따라서 양질의 쾌적한 주택지를 공급할 수 있으며, 쇼핑센터나 연구·산업단지 등 복합용도의 토지이용을 유도할 수 있어 다양한 개발수요를 흡수할 수 있다. PUD제도는 이처럼 토지이용규제에 유연성을 부여하면서 중규모 토지개발을 유도할 수 있어 무질서한 개발로 많은 문제를 나타내고 있는 준농림지역의 토지이용관리에 바람직한 대안이라 하겠다.



자연상태에서의 토지등고선

Zoning에 의한 개발도

PUD에 의한 대체개발도

<그림 2> Zoning 개발과 PUD개발의 비교

(2) 도입방법

PUD제도를 도입하기 위해서는 먼저 3만㎡로 제한하고 있는 준농림지역의 개발사업 규모

를 폐지하여야 한다. 그리고 개발밀도인 용적률의 상한은 국토이용관리법의 규정을 초과할 수 없으나, 일정 기반시설과 공공시설의 설치, 학교용지 등 공공시설용지 확보와 같은 조건을 충족시키는 경우 지자체의 재량으로 이에 상응하는 인센티브 용적률을 부여할 수 있어야 한다.

이렇게 하는 경우 사업규모가 커 사업지구 및 주변지역의 토지이용계획과 단지개발계획을 통해 기반시설을 효과적으로 정비하고, 토지의 적성에 맞게 적절한 계획을 수립하여 개발할 수 있다. 지자체로서는 사업계획에 대한 심사 및 협약을 통해 재정부담 없이 기반시설을 정비하고, 사업자는 허용밀도 이상의 개발과 토지적성에 부합하는 밀도배치가 가능하므로 사업성을 높일 수 있다.

(3) 시행절차

PUD제도는 기본적인 사항만을 지방자치단체의 조례로 정하고, 기타 자세한 조건들은 지자체와 개발업자가 협약을 통해 결정하도록 운용할 필요가 있다. 이를 위한 시행절차는 크게 사전회의, 예비개발계획 심의, 최종개발계획 수립으로 나눌 수 있다.

사전회의단계는 개발업자의 신청으로 주로 스캐치 플랜, 토지이용, 단지개요, 인접지역 토지이용상황, 개발밀도 등에 관해 사업자와 계획실무자가 논의하는 단계이다. 예비개발계획 심의단계에서는 PUD안을 실질적으로 검토하는 단계로서, 피요한 용도지역의 변경 건의, 일반시민의 공청회를 통한 검토의견의 제시 등이 이루어지며, 담당공무원과 도시계획위원회 등이 이를 검토한다. 최종개발계획 수립단계에서는 사업계획이 PUD조례의 취지에 부합하는지, 이미 승인된 예비계획에서 크게 벗어난 것이 아닌지를 도시계획위원회가 확인하여 승인, 조건부 승인, 기각 중의 하나로 결정한다.

(4) PUD조례(심의기준)에서 고려할 사항⁷⁾

PUD제도의 시행은 지자체의 계획능력에 따라 좌우될 수 있지만, 기준설정시 밀도, 환경적 요인, 오픈 스페이스, 사업규모, 교통처리 등은 기준항목으로서 반드시 고려하여야 한다.

우선 밀도는 개발업자에게 사업성을 제고하면서 학교 등과 같은 공공용지 확보나 도로 등과 같은 기반시설 정비시 이에 대한 보상으로서 밀도이전제, 밀도보너스제 등과 같은 인

7) 지침은 PUD 개발계획안 작성 및 심의기준으로서 매우 중요한 역할을 수행하기 때문에 PUD제도 운용에 반드시 필요한 것으로 나타나고 있다(S. Tomioka & E.M. Tomioka 1984.)

센티브를 부여하여야 한다.

둘째로 환경적 요소는 지형, 수계, 수목 등 자연환경요소의 보존 및 자연경관과 개발의 조화를 강조하는 기준으로 미국에서는 중요한 PUD기준항목이다. 아울러 용도지역제에 의한 토지개발방식에서 가장 어려운 점중의 하나인 공공의 오픈스페이스를 확보하기 위해 PUD 제도에서는 이를 기준항목의 하나로 포함시키는 것이 바람직하다.

셋째로 사업규모는 미국의 경우 2 acre(약 8,000㎡)를 최소규모로 하고 있으나, 소규모 공간에서도 PUD기법이 효과적일 수 있으므로 규모 제한은 불필요하다. 다만, 여러 개의 소규모 단지를 묶어서 계획적으로 개발할 수 있도록 여러 개의 소규모 단지를 대상으로 하나의 개발계획을 수립하는 경우에는 기반시설 등의 확보수준에 상응하는 인센티브를 제공하여야 할 것이다.

마지막으로 토지개발은 새로운 교통을 유발하며, 특히 주변보다 고밀도개발이 이루어질 경우 구체적인 처리방안이 필요하다. 그리고 PUD가 인접하여 입지할 경우, 서로 악영향을 미치지 않게 하기 위하여 완충지역의 설정, 일정구역의 특정용도 금지 등과 같은 통합적 계획도 고려하여야 할 것이다.

라. 개별공장의 난립 방지 및 환경오염 최소화 유도

입지규제의 완화와 공장설립 절차의 간소화, 지방자치단체의 경쟁적인 기업유치 등으로 준농림지역에 공장의 개별입지가 집중되고 있다. 그러나, 준농림지역은 국가·지방산업단지나 농공단지 등의 계획입지에 비해 환경기준이 덜 엄격하고 형식적으로 운용되기 쉬워 환경오염관리가 곤란한 실정이다.⁸⁾ 이 때문에 준농림지역에서 강화되어야 할 행위제한에 대해 주민은 물론이고, 공무원 개발업자의 52.6%가 환경오염 배출물 공장의 입지제한을 들고 있으며, 이는 음식점·숙박업소 설치 금지(20.2%)보다 훨씬 높다.

8) 국가·지방공단은 단지전용 폐수종말처리장과 폐기물처리시설 설치 및 환경영향평가가 의무화 되어 있다. 농공단지는 환경성을 검토하여 입주가 허용되며 폐수종말처리시설을 의무적으로 설치하여야 한다. 그러나 개별입지의 경우, 환경영향평가가 제한적으로 실시되고 있으며(15만㎡ 이상에 적용), 대기 및 수질오염배출량과 배출시설 기준을 설정하여 적용하고 있으나, 예외규정 때문에 형식적으로 운용될 소지가 있고, 기준을 초과하더라도 환경상 안전대책을 수립하여 지방환경청장과 협의한 경우에는 시장·군수가 승인할 수 있다.

따라서 개별입지보다는 계획입지를 유도하는 산업입지정책이 필요하며, 이를 위해서는 소규모 공단의 계획적 조성 및 재정지원으로 개별공장의 집단화를 유도하고, 입지 및 환경기준을 강화하여 무질서한 개발로 인한 토지이용의 효율성 저하를 방지하여 환경오염의 최소화를 유도하여야 할 것이다.

3. 중장기적 방안

준농림지역의 중장기적인 관리방안은 국토관리 차원에서 토지의 적성에 따라 「선계획 후 개발」 체계로 전환하는 것이 바람직할 것이다. 이는 용도지역 지정 위주의 토지이용규제에서 탈피하여 이른바 「계획에 의한 토지이용규제」로 체계를 전환하는 것을 의미한다.

생활권이 광역화되고 있는 추세에서 도시지역을 제외하면 앞으로 개발할 수 있는 지역은 사실상 준농림지역이다. 따라서 국토의 무질서한 개발을 막고, 도시 및 산업용 토지를 계획적으로 공급하기 위해서는 현재와 같은 이원적 국토이용관리체계로서는 한계가 있기 때문에 도시와 주변 농촌지역을 통합하여 관리하기 위한 계획체계의 도입이 바람직할 것이다. 이는 현행 토지이용계획 및 관리체계 안에서 도시계획구역을 확대하는 방안, 준농림지역을 토지 특성별로 용도지구로 세분화하여 관리하는 방안, 시·군종합계획에 의한 토지이용관리 방안으로 나누어 검토할 수 있다.

가. 도시계획구역의 확대

이 방안은 도시지역과 준농림지역이 동일한 행정구역안에 있는 광역시와 통합시에 적용할 수 있는 대안이다. 사례분석에서 논의한 바와 같이 대구광역시와 김해시의 경우 기존의 밀집된 준농림지역내 공단지역을 도시계획구역으로 편입시키고 있다. 천안시도 준농림지역내 공동주택, 공장 등이 개별적인 자유입지로 인한 기반시설 부족과 환경오염문제를 해결하기 위해 현재 도시계획구역의 확대를 추진중이다.

그러나 이 방안은 도시계획 수립에 오랜 기간이 소요될 뿐만 아니라, 도시계획구역으로 편입시 토지소유자의 반발, 농림부 등 관련부처의 반대, 개별법에 의한 복잡다기한 지역지구 지정으로 인해 도시계획구역을 확대하더라도 실현성 있는 토지이용계획의 수립이 곤란하다는 등의 문제점을 안고 있다. 이 때문에 이미 행정구역 전체에 대해 도시기본계획을 수

립한 지역에서도 도시(재정비)계획을 확정하지 못하여 토지의 효율적 계획적 이용을 제대로 추진하지 못하고 있는 실정이다.

나. 준농림지역을 용도지구로 세분화

준농림지역에 대한 토지적성을 평가하여 토지의 자연적, 인문적 조건에 따라 개발할 지역과 보전할 지역을 구분하여 관리하는 방안이다.⁹⁾ 최근에 실시한 설문조사 결과, 준농림지역 내 주민들은 준농림지역을 개발예정지와 기타지역으로 구분하여 개발예정지는 계획적으로 개발하고, 기타지역은 현행보다 규제를 강화할 필요가 있다는 의견이 35.2%로 가장 높고, 그 다음으로 가능한 한 개발을 억제하여 농지와 산지를 보전하자는 의견이 31.1%를 차지하고 있다.

준농림지역을 보전용도와 개발용도로 세분화하여 용도지구를 지정한 후 개발용도만 계획적인 개발을 추진하는 것은 지구 세분에 많은 시간과 비용이 소요되므로, 개발을 허용하는 지구(up-zoning)에 대한 개발이익 환수, 개발을 제한하는 지구(down-zoning)의 주민반발 등이 예상된다. 그리고 복잡다기한 지역지구를 정비하는 한편에서 또다른 지역지구를 지정한다는 비판도 있을 수 있다.

다. 시·군종합계획제도 도입(계획에 의한 토지이용규제로 전환)

위 두 방안에 비해 가장 이상적인 대안으로서 용도지역 중심의 토지이용관리체제를 계획에 의한 관리체제로 전환하는 방안이다. 물론 이 대안은 준농림지역 뿐만 아니라 농림지역, 자연환경보전지역 등 국토이용관리법상의 모든 용도지역에 대해 지자체 주도로 「선계획 후 개발 체계」 구축하는 것이다.

그러나 시·군종합계획은 국토이용과 관련된 각종 공간계획제도의 통합·정비를 전제로 한다는 점에서 장기적으로 고려할 수 있는 방안이다. 즉 기존의 국토건설종합계획법상의 국토종합계획, 도계획, 시·군계획, 특정지역계획과 국토이용관리법상의 토지이용계획, 도시계획방법상의 도시계획, 그밖의 개별법에 의한 각종 공간계획과 토지이용계획체제를 도시지역과 농촌지역을 생활권 단위인 시·군 또는 광역생활권 단위로 정비, 전국계획과 시·군종합

9) 일본의 경우, 토지보전, 수자원보전, 생태계보전, 경관보전 등 토지의 기능별 특성에 따른 토지이용 평가 매뉴얼을 만들어 지방정부(都道府縣)가 이 기준에 따라 관할구역내의 백지지역에 대한 토지이용 평가를 추진 중에 있다.

계획의 2단계로 단순화하여 전국을 하나의 계획체계로 통합하여 국토를 관리하는 방안이다.

여기에서 전국계획은 국토의 이용 및 개발에 관한 기본방향을 제시하고 시군종합계획 수립을 위한 지침으로서 기능한다. 시·군종합계획은 총량적·지침적 토지이용계획을 담은 기본계획과 하위계획으로서 법적 구속력을 갖는 개발계획, 지구(상세)계획, 사업계획등으로 구분하여 계획의 구체성과 실천성을 확보하여야 할 것이다. 이와 같은 계획체계가 구축되면, 현재의 준농림지역에 대한 토지이용관리는 사안별 심사(negative check)에서 장래의 발전을 고려한 보다 적극적이며 종합적인 계획에 근거하여 개발을 허가하는 체계로 전환할 수 있어 토지의 계획적, 합리적 이용과 관리를 도모할 수 있게 된다. 다만, 이 제도는 토지이용관리체계의 대변혁이므로, 시범사업을 실시하여 문제점을 보완하고 관련 법제도의 정비가 필요하다.

주택회보