

‘가용토지 공급의 원활화’

채미옥 국토연구원 연구위원

본 내용은 국토연구원에서 발간하는 월간 「국토」 5월호에 게재된 것이다. <편집자 주>

머리말

향후의 가용토지에 대한 수요는 인구증가율 감소, 인구 고령화 추세 등으로 과거 개발연대와 같은 급격한 수요증가 형태로 나타나지는 않을 것이다. 그러나 농업구조조정, 주5일 근무제, 교외여가 수요 증가 등으로 도시용지 수요는 꾸준히 증가할 것으로 전망된다.

우리나라의 인구는 2020년을 최정점으로 하여 그 이후부터 감소하게 될 것으로 전망되고 있고, 산업용지는 기술혁신과 정보화의 대두로 물리적 시설 위주의 공장용지보다 복합적인 지원서비스를 제공할 수 있는 새로운 형태의 산업입지 수요가 발생할 것으로 전망된다. 관광용지 또한 주5일 근무제 실시에 따라 여가활동이 증가할 것으로 추정되어 수도권외의 경우 여가 활동량이 약 20% 정도 증가할 것으로 전망되고 있다. 따라서 일정부문의 도시용지 공급은 꾸준히 이루어져야 하고, 특히 국가 경쟁력 제고 차원에서 기업활동의 근거가 되는 도시용지는 원활하게 공급되어야 한다.

도시용지 즉 가용토지 공급은 두가지 측면에서 접근되어야 한다. 하나는 시장의 도시용지 수요를 충족시킬 수 있는 공급물량 확보측면에서 접근되어야 하고, 두 번째는 이와 같이 확보한 토지를 원활하게 공급하는 절차상의 원활한 측면에서 접근되어야 한다. ‘국토의계획및이용에관한법률(국토계획법)’은 난개발을 방지하고 계획적으로 도시용지를 공급하기 위하여 다양한 제도들을 도입하였으나, 아직 제도시행 초기여서 제도운영이 원활하게 이루어지지 못해 도시용지를 적기에 공급하지 못하는 문제가 있다.

이는 부동산 가격의 재앙등과 이로 인한 새로운 규제완화 압력에 직면할 가능성이 크므로, 이 글에서는 강요토지 공급 원활화에 필요한 정책방향을 검토하고자 한다.

도시용지 현황

우리나라의 도시용지 면적은 전국토의 5.6%인 5,570km²이고, 농경지 및 산지가 87.4%를 차지하고 있다.

1인당 도시용지 면적은 116m²로서 이는 일본의 2만달러를 달성한 1987년도의 1인당 도시용지 면적인 208m²의 0.56배 수준이다.

2003년도 개별공시지가전산자료와 건설통계연보에 제시된 용도지역별 면적을 기초로 분석해보면, 이미 도시용지로 사용되고 있는 기개발지이거나 보전지역으로 지정되어 있어 개발용지로 공급하기 어려운 토지는 전

국토의 82%인 약 8만 6,925km²에 달하고 있다. 수도권은 88.6%, 서울·인천을 제외한 5대 광역시는 90.8%가 신규로 개발해서 공급하기 어려운 토지로 구성되어 있다.

용도지역별로 보면 주거지역, 상업지역, 공업지역은 87.3%가 이미 개발되어 있거나 개발이 어려운 토지다. 이 중 수도권과 5대 광역시는 90% 이상이 기개발지이거나 신규 개발이 어려운 토지에 해당한다. 관리지역의 기개발지 및 개발불가능지 면적 비율은 39.4%로 비교적 개발여력이 큰 지역이나, 수도권 내의 관리지역은 71%로서 29% 정도의 개발여력이 있는 것으로 분석된다.

자연녹지지역도 전국적으로는 개발불가능지 비율이 74.6%로서 약 25% 정도의 개발여력이 있으나 수도권 내의 자연녹지는 91%가 이미 개발되어 있거나 개발이 불가능한 녹지로 구성되어 있다.

반면 생산녹지는 수도권이 78.7%, 5대 광역시는 67.3%로 기개발지 및 개발불가능지의 면적비율이 자연녹지보다 낮다. 그러나 생산녹지지역의 경우 개발불가능지 비율은 낮으나 절대적인 지정면적이 전국 1,267km², 수도권 102km²로 적기 때문에 도시용지의 주된 공급원으로 활용되는 데에는 한계가 있다.

따라서 기개발지에서 재개발 등을 통해 공급되는 기존 택지를 제외한 신규 개발용지의 공급은 수도권의 경우 국공유지나 기존의 보전지역 일부를 해제하지 않을 경우 관리지역이 주 공급원이 되어야 할 것으로 분석된다.

도시용지 공급의 문제점

1. 개발가능지역의 공간적 산재

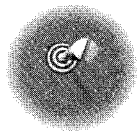
향후 도시화용지의 대부분을 공급하게 될 관리지역이 소규모이고 산발적으로 분포하여 개발공급용지의 공간적 집단화가 어렵다. 일부 지자체를 분석한 결과, <표1>에서 보는 바와 같이 관리지역은 50%이상이 3만m² 이하로 소규모여서 공간적인 집단화가 어렵고 기반시설을 설치하기 어려운 지역도 많아 도시용지 공급에 한계가 있는 것으로 나타났다.

<표 1> 단위 관리지역의 면적분포 현황

구분	평택시		남해군	
	건수	비율(%)	개수	비율(%)
3만m ² 이하	58	51.8	79	56.4
3만~30만m ²	45	40.2	29	20.7
30만m ² 초과	9	8.0	32	22.9
계	112	100.0	140	100.0

2. 보전대상 농지와 산지의 구분 개념상의 문제

‘국토계획법’에서는 농림지역, 자연환경보전지역에 대한 관리는 농지법과 산지관리법 등의 개발법에서 하도록 되어 있다. 이로 인해 산지와 농지는 각기 다른 법에 의해 보전대상 토지가 구분 지정되기 때문에 보전대상 농지와 산지가 공간적으로 서로 연계되지 못하고, 도시용지와 합리적인 지역구분이 이루어지지 못하는 문제가 발생하고 있다.



즉 농업진흥지역 인근의 구릉지가 준보전산지로 지정되어 있는 경우가 많고, 준보전산지는 쉽게 개발이 허용되는 지역이어서 우량농지 인근에 공장과 주택이 산재하는 문제가 나타나고 있다.

이는 보전대상인 농업진흥지역과 보전산지의 개념이 주변여건을 종합적으로 고려하지 못함으로 인해 보전지역 구분의 합리성이 떨어지는 데에 기인하는 문제다.

농업진흥지역은 농업생산량에 초점을 맞추어 지질, 토양배수 등의 토양도에 기초한 토지적성 등급이 가장 중요한 구분기준이 되고 있고, 그 외 경사도·농지의 집단화도를 고려하여 농업진흥지역이 지정되고 있다. 개발이 가능한 한계농지의 개념도 토지비옥도가 떨어지는 농지를 구분하는 것이기 때문에 경사도와 집단화된 농지규모를 기초로 한다. 즉 평균경사율 15% 이상, 집단화된 농지규모가 2만^{km} 미만의 농지를 한계농지로 구분하고 있다. 따라서 농업진흥지역과 한계농지, 본전산지와 준보전산지가 지형에 따라 아메바 형태로 서로 얽혀 있는 경우가 많아 공간적으로 집단화하여 관리하기가 어려운 문제가 노정되고 있다.

3. 국토이용계획의 공간계획기능 미비

국토이용계획은 농림지역, 관리지역 등의 용도지역을 구분하고 있으나, 이를 계획에 기초해서 지정한 것이 아니라 ‘농지법’과 ‘산지관리법’ 등의 개별적에서 지정한 보전농지와 보전산지를 기준으로 하여 용도지역을 구분지정한 것이기 때문에 공간계획기능이 결여되어 있다. 국토계획법에서는 농림지역의 지정기준을 농업진흥지역이나 보전산지로 되어 있는 곳은 농림지역으로 지정된 것으로 본다라고 규정하고 있다.

이로 인해 도시용지 인근에 농림지역이 잠적으로 산재하는 문제가 있고, 관리지역, 농림지역(농업진흥지역, 본전지역), 자연환경보전지역 등이 공간적으로 집단화되어 있지 않아 개별적이고 산발적인 개발 형태를 초래하는 문제가 있다. 더구나 이들 보전목적의 농지와 산지는 농지법과 산지관리법에서 규정한 행위제한내용을 따르도록 되어 있어, 개별 행정목적에 맞추어 관리·운영되기 때문에 체계적인 국토관리가 어렵다는 한계가 있다.

4. 공급관련 행정절차의 복잡성

현행 토지이용규체체계는 13개 부처에서 315개의 용도지역·지구를 지정하고 있어 원활한 토지공급이 어렵다. 또한 국토계획법에서 계획적 국토관리를 위하여 도입한 토지적성평가, 환경성검토, 지구단위계획, 기반시설연동제 등의 다양한 절차와, 환경정책기본법 등의 환경관련법에서 규정하고 있는 사전환경성검토, 환경영향평가가 부분적으로 중복되는 부분이 많아 행정절차가 지연되고 원활한 공급을 저해하는 문제가 있다.

아울러 과거의 도시용지 공급이 광역적인 기반시설공급계획과 연계하여 추진되지 않음으로써 기반시설부족과 교통혼잡, 자연환경훼손 및 환경오염, 무질서한 도시호가산 등의 문제가 야기되고 있다. 국토계획법에서는 기반시설연동제와 제2종지구단위계획제도 등을 도입하여 기반시설이 갖추어진 토지에서 개발이 이루어지도록 유도하고 있으나 관련제도 운용의 복잡성으로 인해 아직 가시적인 운용효과가 나타나지 않고 있다.

도시용지 공급방안

1. 계획적 국토관리의 기초정보 구축

‘선계획 후개발’을 지향하는 국토계획법체계가 그 지향하는 목적을 달성하면서 도시용지 공급을 원활히 하

기 위해서는 개발에 앞서 계획을 수립할 수 있는 기초정보를 우선적으로 갖추어야 한다. 이를 위해서는 관리지역만이 아니라 미개발지 전체에 대한 토지적성평가를 통하여 우선적으로 개발하거나 보전해야 할 토지와 나중
에 개발해야 할 토지에 대한 기초정보를 구축할 필요가 있다. 토지적성평가의 전국적 확대가 어려울 경우 수도
권 및 광역대도시 주변지역만이라도 미개발지 전체에 대한 토지적성평가를 실시하여 개발할 곳과 보전할 곳에
대한 기초정보를 우선적으로 구축할 필요가 있다.

2. 공급용지의 선확보체계 구축을 통한 도시용지 공급의 원활화

수요가 발생하는 경우 곧바로 공급할 수 있도록 도시용지 공급방법을 전환하여 토지수급의 불균형을 제거하
는 체계를 확립하는 것이 바람직하다. 이를 위해서는 향후 최대로 필요한 도시용지 수요에 기초하여 도시용지
를 선확보하여 개발예정용지로 지정하고, 나머지 토지는 보전용지로 관리함으로써 예측 가능한 보전 및 개발
체계를 구축할 필요가 있다. 제4차 국토계획에서 추계한 2020년경의 도시용지 규모는 전국토의 9.3%인 총
3,848km²의 도시용지 공급이 필요한 것으로 추계되고 있다. 이러한 수요를 충족시킬 수 있는 도시용지를 미리
확보하여 수요가 발생할 경우 즉각적으로 공급하는 체계를 갖추으로써 공공의 시장조절 능력을 확대하고 계획
적 국토관리기반을 구축할 필요가 있다.

〈표 2〉 2020년까지 추가 도시용지 수요(제4차 국토종합계획)

구분	전체	주거용지	상업용지	공업용지	공공용지
적정규모(km ²)	3,848	1,378	276	178	2,016
비율(%0)	100	35.8	7.1	4.6	52.3

3. 공간적으로 집단화된 개발용지 공급

개발과 보전의 효율성을 높이기 위해서는 개발과 보전지역을 공간적으로 집단화하여야 한다. 이러한 공간적
집단화를 위해서는 보전지역의 개념 및 구분기준이 재정립되어야 하고, 이를 기초로 보전지역과 개발지역의
경계가 조정되어야 한다. 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

1) 농업진흥지역과 보전산지의 개념 재정립

관리지역과 농림지역이 섞여 있어 보전지역과 개발지역을 공간적으로 집단화하기 어려운 문제를 해결하기
위해서는 우선 한계농지와 농업진흥지역, 보전산지와 준보전산지 등의 개념을 새롭게 정립할 필요가 있다. 특
히 농산물 시장개방, 식생활패턴의 변화 등으로 쌀을 생산하는 논만이 아니라, 경우에 따라서는 잡곡과 과일
등으로 경작할 수 있는 구릉지의 밭도 논에 못지 않게 중요한 우량농지가 될 수 있다. 따라서 쌀농사 중심의 우
량농지를 지정하는 농업진흥지역과 한계농지 개념은 달라진 농업환경에 따라 재정립될 필요가 있다.

이를 위해서는 농지의 비옥도와 쌀 생산량에 우선적인 비중을 두어 보전과 전용가능을 구분하는 농업진흥지
역, 한계농지의 개념에 토지적성평가에서 활용하고 있는 개념을 도입할 필요가 있다. 토양이나 경사도 등의 물
리적 조건만이 아니라 주변지역 여건과 공간적 입지성에 따라 한계농지와 농업진흥지역을 지정하고 조정할 수
있도록 농지구분 기준을 개선하여야 한다. 즉 주변지역의 여건에 따라 진흥지역 인근의 한계농지는 진흥지역으
로, 우량농지일지라도 도시용지 등으로 둘러싸여 있거나 인접해 있는 농지는 전용이 가능한 한계농지로 집단



화하여 구분하는 방안이 강구되어야 한다.

참고로 국토계획법에서 규정하고 있는 토지적성평가는 <표 3>에서 보는 바와 같이 해당 토지가 가지고 있는 물리적 특성, 그 토지가 속해 있는 주변지역의 토지이용특성, 공공편익시설 접근성과 같은 공간적 입지성을 기초로 토지의 보전 및 이용가능성을 평가하도록 되어 있다.

이러한 측면에서 보전산지와 준보전산지의 개념 및 구분기준도 계획적 국토관리 차원에서 인근지역의 농지 구분체계와 보전농지 및 도시용지 분포 등을 감안하여 지정할 수 있도록 재검토되어야 한다.

<표 3> 토지적성평가지표

평가요인		대표평가지표
해당 토지특성	물리적 특성	· 경사도, 표고
	공간적 입지성	· 기계발지와의 거리, 공공편익시설과의 거리, 간선도로와의 거리 · 경지정리지역과의 거리, 공적규제지역과의 거리
주변지역 특성	토지이용 특성	· 도시용지비율, 용도전용비율, 지가수준, 도시용지 인접비율 · 경지정리면적비율, 전·답·과수원면적비율, 농업진흥지역비율 · 생태자연도 상위등급비율, 공적규제지역면적비율, 녹지자연도·임상도 상위등급비율

2) 개발용도지역과 보전용도지역의 경계조정

농산물시장 개방에 따른 농산물가격 하락과 농지가격 하락 등으로 일련의 농지규제가 완화되고 있어 도시인의 농지소유가 허용되고 있는데 이러한 도시인의 농지소유는 점차 확대될 것으로 전망되고있다.

이에 따라 농지부문에서의 도시용지 공급가능 물량이 증가할 것으로 기대되고 있다. 그러나 도시인의 농지 소유 허용은 소규모 단위의 개별적인 소유규제 완화가기 때문에 이러한 농지가 대규모 개발용지로 바로 공급 되기는 어려울 것으로 전망되나, 농지소유규제 완화는 농업진흥지역의 경계조정 등을 용이하게 할 수 있는 근거가 될 수 있으므로 개발용지의 공간적 집단화에 도움이 될 수 있을 것으로 판단된다.

전술한 바와 같은 농업진흥지역, 한계농지 등의 개념을 농지의 물리적 특성만이 아니라 주변지역 특성, 인문 사회적 환경 등을 종합적으로 감안하는 체계로 재정립하고 난 다음, 이를 기초로 비도시지역을 공간적으로 집 단화하여 계획적으로 보전하고 개발해서 공급할 수 있도록 개발가능지역과 보전지역의 경계를 조정할 필요가 있다.

즉, 토지적성평가를 통해 구축된 정보를 기초로 도시계획을 수립하여 개발할 곳과 보전할 곳을 미리 구분하고 녹지지역, 농림지역, 자연환경보전지역 등 보전목적의 용도지역 경계를 조정해서, 농림지역 중 보전성이 현저히 떨어지는 농지와 산지를 개발지역(계획관리지역)으로 편입시키고, 농림지역 내에 점적으로 산재하는 관리지역을 농림지역으로 편입시키는 방안이 강구되어야 할 것이다.

4. 지역의 개발압력과 개발용량에 따른 도시용지 공급전략 수립

도시용지를 공급해야 하는 지역을 선정하고 지역별 공급물량을 결정하는 것은 시·군별 개발용량과 지역 특성을 감안하여 추진하는 것이 바람직하다. 즉 개발압력의 강도와 보전의 필요성에 따라 지역별 공급의 우선순

위 및 공급물량을 판단하는 방안이 강구되어야 한다. 이를 위해서는 전국적인 개발가능지 분석과 시군별 지역 유형을 분석하여 어느 정도의 개발가능지가 있고 그 개발가능지가 지역별로 어떻게 분포되어 있는가 하는 지역유형별 개발가능지 분석이 선행되어야 한다.

이를 기초로 도시용지 공급전략이 수립되어야 하므로, 지역균형발전과 수도권의 성장잠재력 확충에 대한 각 계각층의 광범위한 합의를 기초로 지역유형별 개발 압력과 보전 필요성에 따라 도시용지 공급비율을 차등화하는 공급전략을 수립하여야 할 것이다.

5. 토지적성평가 결과에 기초한 시·군에 개발대상지 및 공급 우선순위 조정

지역유형별로 도시용지 공급량이 결정되고 나면, 각 시·군 내에서 공급하는 도시용지는 도시관리계획 수립 시에 미개발지 전체에 대한 토지적성평가 결과를 고려하여 개발대상지역과 개발의 우선순위를 결정하도록 한다. 즉 도시관리계획을 수립할 때 개발우선순위가 높은 지역을 개발사업지역으로 지정하여 공급함으로써 계획적 개발을 정착시킬 필요가 있다.

그리고 도시용지 공급이 개발의 경제성을 확보할 수 있는 일정규모 이상(3만㎡ 이상)으로 정형화해서 이루어질 수 있도록 공간적으로 집단화해서 용지공급이 가능한 지역을 경제조정을 하여 계획관리지역의 공간적 집단화가 선행되어야 할 것이다.

6. 공간계획과 기반시설공급계획의 연계

국토의 난개발을 방지하기 위해서는 광역적인 기반시설 공급과 연계하여 도시용지 개발을 추진할 필요가 있다. 따라서 광역적인 도로정비기본계획, 도시교통정비기본계획, 광역상수도계획 등 기반시설 확충계획과 연계하여 도시용지 공급계획을 수립하는 것이 바람직하다.

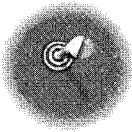
계획적으로 개발이 가능한 지역을 지정하여 정부가 기반시설을 설치함으로써 개발이 가능한 지역으로 지정된 지역에서 개발이 이루어지도록 유도하여 부분적·산발적인 계획변경을 최소화하여 토지개발의 친환경성을 확보할 필요가 있다.

토지이용계획, 도시계획시설관련 계획에서 각종 용도지역과 시설물 입지 및 규모를 적정하게 미리 확보함으로써 필요에 따라 부분적으로 계획을 변경하여 용도지역을 변경하는 조치를 최소화하여야 할 것이다.

7. 도시용지 공급의 탄력성 제고를 위한 절차적 규제 정비

도시용지 공급의 원활화 문제는 도시용지의 양적 확보만이 아니라 확보된 도시용지를 원활하게 개발하여 공급하는 데 소요되는 각종 행정절차의 간소화가 수반되어야 실효를 거둘 수 있다. 즉 제도간의 연계체계를 구축하여 토지이용규제 및 개발제도, 환경보전제도, 도시용지·용지·산지관련제도 상호간의 연계성을 확보하고 중복되는 규제내용을 조정함으로써 행정절차의 복잡성과 불확실성 문제를 해소하여야 한다.

토지적성평가, 환경성검토, 사전환경성검토, 환경영향평가는 중복적으로 추진하기보다 상호 연계하여 평가 목적, 평가기준, 평가자료의 활용 면에서 상호 대체성과 보완성을 조정·정비하는 방안이 강구되어야 한다. 즉 토지적성평가를 거쳐 도시관리계획에서 개발할 곳으로 구분된 지역에서는 환경성검토와 사전환경성검토 등을 생략하거나 간소화하는 방안이 검토될 필요가 있다. 또한 각종 검토와 평가제도에 필요한 기초자료는 정부가



구축하여 제공함으로써 개발사업 제안자들의 과도한 비용부담과 시간소요를 최소화할 필요가 있다.

그리고 토지이용규제체계의 투명화를 통해 행정절차를 단순화할 수 있도록 현행 토지이용규제 중에서 실제로 운용되고 있는 용도지역을 구분하여 고유번호를 부여하고 그 규제내용을 전산화함으로써 규제내용의 체계화와 투명화를 도모하여야 한다. 단기적으로는 다양한 용도지역을 이용·개발·보전특성별로 코드화하고(coding system) 용도지역별 규제내용을 전산화하여 규제내용을 쉽게 확인할 수 있도록 개선한다. 장기적으로는 지정실적이 없거나 미미한 지역·지구·구역은 폐지하고 목적과 기능이 유사한 지역·지구·구역은 통합하여 계획으로 전환이 가능한 개발사업지역·지구·구역 등은 계획에 포함시켜 계획에 의한 토지이용체계를 구축하여야 한다.

끝으로 부처간의 협조체제가 구축되어야 한다. 보전지역으로 구분되고 있는 농림지역이나 자연환경보전지역등은 농지법, 산지관리법, 자연환경보전법 등의 개별법에 의해 관리되고 있기 때문에 체계적인 국토관리를 위해서는 관련 부처간의 긴밀한 협조체제가 뒷받침되어야 한다. 부처간의 협조체계를 통하여 기존의 보전지역으로 지정되어 있는 지역들 중에서 지역경계가 불합리하게 지정된 지역의 경계를 합리적으로 조정하고, 환경성검토, 사전환경성검토, 토지적성평가 등에 필요한 기초도면 정보를 공동으로 구축하여 개발업무를 지원해주는 체제를 갖추어야 한다.

맺음말

국가 경쟁력 제고 차원에서 도시용지는 원활하게 공급되어야 한다. 그러나 계획적 기반없이 성급하게 추진된 도시용지 공급 확대는 긍정적 효과보다 부정적 효과가 크다는 교훈은 준농림지역의 난개발 경험에서 충분히 확인된 바 있다. 따라서 앞으로의 도시용지 공급은 계획적 국토관리의 틀 내에서 추진되어야 한다.

우선 도시계획 수립시에 지역별 개발가능지를 분석하고, 토지적성평가를 거쳐 개발해도 좋은 곳과 보전해야 할 곳에 대한 종합적인 정보를 기초로 도시용지 공급 대상지역을 결정하여야 한다. 이를 위해서는 토지적성평가 대상지역을 관리지역에서 미개발지 전체로 확대해야 할 필요가 있다.

단, 토지적성평가를 실시할 수 있는 기초도면 및 기초자료가 미비한 지역이 많아 토지적성평가가 신속히 추진되기 어려운 문제가 있으므로 토지적성평가 대상지역을 원활히 수행할 수 있는 기초정보 구축이 선행되어야 할 것이다.

보전지역의 구분기준도 새롭게 정립하여 보전지역으로 지정된 지역경계를 합리적으로 조정함으로써 개발할 곳과 보전할 곳의 공간적 집단화가 이루어질 수 있도록 함으로써 개발의 경제성과 보전의 효율성을 높일 필요가 있다. 그리고 토지이용규제의 투명화, 각종 평가와 검토제도의 중복성을 제거하여 도시용지 공급에 소요되는 행정절차와 비용을 간소화하여 도시용지의 공급과 개발이 원활히 이루어지도록 하여야 할 것이다.

비싼 땅값과 개발이 가능한 토지의 급격한 지가 상승문제로 원활한 도시용지 공급을 저해하는 요인이 되고 있으므로 개발이익환수제도의 조속한 구축을 통하여 개발지역과 보전지역간의 자산가치 차이를 줄이는 정책방안이 뒷받침되어야 할 것이다.

끝으로 도시용지 공급은 미개발지역을 개발해서 공급하는 신규공급만이 아니라 기존의 저이용되고 있는 도시지역 내의 기개발지를 재개발해서 공급하는 방법과 병행해서 추진되어야 할 것이다. ☺