

수도권 토지수요와 공급체계 분석 연구

안정근^{1*}

A Study on the Land Demand and Supply System in the Capital Region of Korea

Jung-Geun Ahn^{1*}

요약 우리나라의 주민 소득수준 향상에 따른 토지수요는 수도권을 중심으로 꾸준히 증가할 것으로 예상되나 수도권에서의 가용토지는 한정되어 있고 토지공급 체계가 합리적이지 않아 토지수급에 문제가 제기되고 있다. 따라서 본 연구는 수도권에서의 인구변화를 기초로 주택수를 판단하여 토지수요를 예측하고 토지공급체계를 분석하여 토지 공급 개선방향을 제시하는데 목적이 있다. 연구결과 수도권에서는 2010년까지 신규 택지개발사업에 의한 주택수요량 127만호로 예측되며 이를 위해 293km² (8,855만평)의 토지수요가 있는 것으로 나타났으나 수도권에서의 토지의 용도전환이 엄격하게 제한되어 도시용 토지공급이 원활치 못한 것으로 나타났다. 따라서 수도권에서는 도시용지 공급의 중복규제 정비, 토지이용관련 규제합리화, 정부 부처간의 긴밀한 협조체계 구축, 개발용도지역과 보전용도지역의 경계조정, 농업진흥지역과 보전산지의 개념 재정립 등을 통하여 합리적인 토지공급체계 운용이 요구된다.

Abstract The demand of urban land in the Capital Region will be increased by the national economic growth of Korea. However, the available land for residential, commercial, and industrial should be limited in Capital Region, and the system of land supply for the urban land doesn't work effectively in the Capital Region. This research aims to forecast land demand in Capital Region based on the analysis of number of residents as well as housing units, and to suggest desirable land supply directions based on the analysis of land supply regulations and controls. This research concludes that it is demanded 293km² of residential site for the construction of 1.27 million housing units by the year of 2010, and the change of land use from agricultural to residential is very restricted so that it may not supply urban land flexibly and appropriately. Thus, it is necessary to improve not only the system of land use controls but also cooperation among public agencies for the rational operation of land supply system.

Key words : Capital, Land Demand, Land Supply, Housing Demand, Residential Development

1. 문제제기

국가의 지속적인 경제 성장에 힘입어 수도권에서의 주택, 상업, 공업용지 수요는 꾸준히 증가할 것으로 예상됨에 따라 다양한 용도의 토지수요에 대하여 가용토지를 도시용지로 전환하여 토지를 공급하여야 한다. 가용토지는 용도지역 중 기개발지와 개발 불가능지를 제외한 지역이며 기개발지는 용도지역 중 도시지역내

주거지역, 상업지역, 공업지역중에서 주거용, 상업용, 공업용 등으로 이미 개발되어 이용되고 있는 토지이고 개발 불가능지는 보전녹지, 개발제한구역(구역해제 면적 포함), 상수원보호구역, 도시계획시설용지 등 개별법에 따라 보전지역으로 지정된 토지이다. 수도권의 용도지역별 기개발지와 개발 불가능지는 [표 1]과 같이 전체 면적의 약 89%로 나타나 나머지 약 11%가 미래의 가용토지로 활용이 가능한 것으로 나타났다(채미옥, 2004).

본 연구는 2006년 Brain Korea 21의 지원을 일부 받았음

¹경상대학교 도시공학과, ERDI

*교신저자: 안정근(jgahn@gnu.ac.kr)

표 1. 지역별 기개발지 및 개발불가능지 비율

(단위: %)

구분	주상공 지역	생산 녹지	자연 녹지 ¹⁾	관리 지역	순 지역
수도권 ²⁾	92.8	78.7	91.0	71.0	88.6

주: 1) 용도미정은 자연녹지에 포함시켜 산정
 2) 수도권은 서울특별시, 인천광역시, 경기도를 포함

수도권의 가용토지중 도시지역내 주상공²⁾ 지역의 가용토지는 전체 주상공지역의 7%로서 가용토지가 매우 제한되어 있다. 생산녹지지역에서의 가용토지는 생산녹지면적의 21%로서 풍부한 것으로 나타났으나 생산녹지지역의 절대면적(수도권 102km²)이 적기 때문에 가용토지 공급원으로 활용하기에는 한계가 있다. 또한 자연녹지지역은 약 90%이상이 개발되었거나 개발 불가능한 녹지로 나타나 가용토지가 거의 고갈 상태이다. 하지만 관리지역에서의 가용토지는 관리지역의 약 30% 수준으로 용도지역중 가용토지가 가장 풍부하여 수도권에서 가용토지의 주 공급원으로서의 역할이 기대된다.

한편 수도권의 가용토지에 대한 토지이용별 면적분포는 [표 2]에서와 같이 나대지가 367km², 농지가 약 7,925km², 임야가 10,793km²로서 가용토지의 56.6%가 임야이고 41.5%가 농지이며 기개발지 내의 나대지 등은 2% 정도에 불과하다. 결국 수도권에서의 미래 가용토지는 용도지역상 관리지역에 대부분 소재하며 토지이용상 대부분 농지 및 임야로 구성되어 있다. 이러한 가용토지는 주거, 상업, 공업, 공공시설용지 등의 토지수요에 따라 적기에 도시용지로 활용되어야 하지만 가용토지의 도시용지 전환은 각종 제도적 장벽으로 인하여 원활한 토지공급에 한계가 있다.

표 2. 수도권 개발가능지의 면적 및 비율 (단위: km², %)

나대지		농지		임야		합계	
면적	비율	면적	비율	면적	비율	면적	비율
82.0	5.9	608.8	43.9	694.3	50.1	1,385.1	100.0

자료 : 2003년도 개별공시지가전산자료를 기초로 분석

우리나라의 지목별 국토이용현황에 따른 도시용지 면적³⁾은 [표 3]과 같이 5,570km²이고, 농경지 및 산지가 전체 면적의 87.4%이다. 일본의 경우 2만불을 달성한 1987년도에 도시용지면적은 전 국토의 7% 수준

이었고 1인당 도시용지 면적은 208m² 있다. 우리나라의 2003년 도시용지 면적은 전 국토의 5.6%이고 1인당 도시용지 면적은 116m²로 소득수준이 비슷한 시기에 국토면적 대비 도시용지면적은 일본의 80% 수준이고 1인당 도시용지면적은 일본에 비하여 50% 수준에 그치고 있다. 하지만 우리나라의 경제성장과 소득수준 향상에 따라 수도권에서의 도시용지 수요는 꾸준히 증가할 것으로 예상되나 수도권에서의 가용토지가 한정되어 있고 농지 및 임야 등 가용토지의 도시용지 전환에 많은 규제가 있어 효과적인 토지공급이 요구된다. 따라서 본 논문은 수도권에서의 합리적 토지수요 예측과 공급체계를 분석하여 토지수요가 있는 곳에 토지공급이 이루어 질 수 있는 합리적인 토지이용 운용 방향을 제시하는데 목적이 있다.

표 3. 지목별 토지이용현황

구분	계	농경지	산림지	대지	공장용지	공공용지	하천	기타
면적(km ²)	99,461	21,596	65,139	2,349	2,349	514	2,636	4,423
비율(%)	100	21.9	65.5	2.4	0.5	2.7	2.8	4.4

자료: 재미옥, 가용토지 공급의 원활화, 국토, 2004.5

2. 기존 연구 분석

토지수요는 농지와 임업용지 일부를 제외하고는 근본적으로 유발수요(derived demands)이다. 유발수요는 토지 그 자체에 대한 직접수요가 아니라 주택, 공장, 업무시설, 위락시설, 공공시설에 대한 수요가 있어야 발생하는 2차적인 수요임에 따라 미래의 토지수요는 다양한 산업 발전에 따라 크게 좌우된다. 하지만 사회경제 여건의 변화와 농업구조조정, 주5일제 근무 등 생활양식의 변화로 농지수요 감소, 교외여가 수요 증가 등 다양한 형태의 도시용지 수요는 수도권에서 꾸준히 증가할 것으로 전망된다. 미래의 다양한 변화를 고려한 수도권 토지수요 연구는 주로 공공부문의 장기주택계획에서 수행되었다.

정부의 장기주택종합계획에 따르면 2012년까지 주택수요는 연평균 44만호 내외가 될 것으로 전망하였다. 전국적으로 2003~2012년까지 438만 6천호의 주택수요가 있을 것으로 예측하고 이중 수도권에서는 전체수요의 55%인 241만 6천호의 수요가 있으며 비수도권에서는 전체수요의 45%인 197만호가 필요할 것

2) 도시지역내 주거지역, 상업지역, 공업지역
 3) 대지, 공장용지, 공공시설 등으로 활용되고 있는 토지

으로 추산하였다. 향후 10년 동안 시장의 연간 유효수요 44만호 이외에 저소득층을 위한 국민임대주택 등에 대한 추가적인 수요 등을 포함하여 연평균 50만호씩 총 500만호의 주택을 계획하고 있다. 연평균 50만호의 주택공급 중 60%(년 30만호)는 수도권에서 공급하고 나머지 40%(년 20만호)는 비수도권에서 주택을 공급할 예정이다(건설교통부, 2003). 수도권에서 년 30만호 주택 중 공공택지개발에 따른 주택공급은 [표 4]와 같이 과거의 주택공급 비중에 근거하여 총 주택공급의 50%(15만호)를 공급할 것으로 예상되며 이를 위해 연간 약 1천만평의 토지수요가 있을 것으로 판단된다.

표 4. 수도권 연간 공공택지소요 ('03-'12)

구분	계	기성 시가지	민간도시 개발	공공택지 개발
주택건설호수	30만호	9만호	6만호	15만호
비율	100%	30%	20%	50%
택지 원단위		-	-	70평
년간소요택지		-	-	1,050만평

한편 2002. 9. 6일 발표한 '장기주택정책방향(2003~2012)'에 따르면 2002년의 인구 4,764만명에서 2012년에는 4,995만명에 이를 것으로 추정하여 동 기간 중 인구는 231만(4.8% 증가)증가할 것으로 판단하였다. 이에 따라 일반 가구수는 2002년 1,522만 가구에서 2012년 1,771만가구로 증가하여 동 기간 중 249만 가구(16.3% 증가)가 증가할 것으로 예측하였다. 일반가구수 증가와 주택별실(연간 1.0~1.5%)을 고려할 때 향후 10년간 전국 주택소요는 389만호~459만호로 예측하였으며 수도권의 주택소요는 211만~242만호가 될 것으로 예측하였다(국토연구원, 2002). 따라서 향후 10년간 전국적으로 연평균 40~46만호, 수도권에서 연간 21~25만호 정도 수요가 있을 것을 예측하였다. 이러한 주택소요에 대하여 주택용지의 50%를 공공부문이 충당한다고 가정하면 [표 4]의 택지원단위(가구당 70평)에 근거하여 약 1,500만평~1,750만평의 택지소요가 예상된다.

3. 토지수요 예측

수도권에서의 권역별 주택수요 및 이에 따른 토지수요 추정을 위하여 수도권 인구변화를 기반으로 인구변화를 예측하고 권역별 가용토지와 각종 개발계획 등

을 고려하여 각 권역별 주택수요를 추정하였으며 이를 토대로 권역별 토지수요를 예측하였다. 수도권 공간구분은 그림 1과 같이 수도권 공간구조상 확실한 차이를 나타내는 7개 개발축과 축이 형성되지 못한 지역을 4개 권역으로 구분하였으며 각 축과 권역을 zone으로 세분화하여 26개 zone으로 공간을 구분하였다.

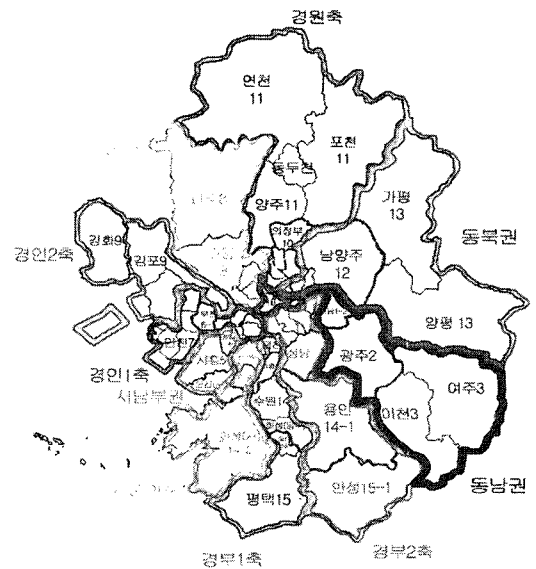


그림 1. 수도권 권역과 개발축

수도권에서의 인구변화는 1990년부터 2001년까지 각 zone별로 1차선형 회귀식을 이용하여 zone별 인구비중 변화를 분석하였으며 zone별 주요 개발계획요소와 개발가능지를 고려하여 2002년부터 2010년까지의 수도권 권역별 인구를 추정하였다. 추정된 인구수를 기반으로 '90~'98년간 zone별 주택재고총량을 추정하였으며 추정된 주택재고총량과 zone별 인구데이터를 선형회귀식으로 분석하여 2010년까지의 zone별 1인당 주택면적을 추정하였다. 또한 예측된 zone별 인구수에 적용하여 수요측면에서의 zone별 필요주택재고량을 예측하였다. 한편 기존 시가지에서의 주택공급 가능량과 이미 계획되어 있는 택지개발사업에서 가능한 주택공급량을 필요주택재고량에서 제외하여 2010년까지 필요한 권역별 신규주택수요량을 [표 5]와 같이 파악하였다.

권역별 주택수요의 변화는 2010년까지 광명과 안산, 시흥을 포함하는 서남부(339천호)와 경인1축(335천호)의 주택수요가 가장 높고, 화성(동부)를 포함하는

경부1축과 서해안축의 주택수요가 증가한 것으로 나타났다. 2002년~2005년까지 단기적으로 가장 많은 수요가 발생하는 권역은 수도권 전체 수요의 20%를 차지하는 경인1축과 15%를 차지하는 경부2축이며 이를 위해 인천, 판교, 용인개발 등 대규모 택지개발에 의한 주택공급이 계획되어 있다. 그러나 2005년 이후 경부2축의 신규주택수요는 수도권의 5% 수준으로 하락하며 서남부권의 수요가 7%에서 20%로 급격히 증가할 것으로 예상된다.

표 5. 권역별 신규주택수요량 (단위:천m², 천호)

권역	2002년~2010년		2002년~2005년		2006년~2010년		
	면적	호수	면적	호수	면적	호수	
4개권	서남부권	27,111	339	5,100	64	22,011	275
	도심권	2,576	32	1,130	14	1,446	18
	동남권	8,168	102	2,071	26	6,097	76
	동북권	15,459	193	4,578	57	10,881	136
7개축	경부2축	17,014	212	11,037	138	5,977	74
	경부1축	23,898	299	10,411	130	13,487	169
	서해안축	20,193	252	7,770	97	12,423	155
	경인1축	26,807	335	14,485	181	12,322	154
	경인2축	7,592	95	3,191	40	4,401	55
	경의축	16,868	210	7,897	99	8,971	111
	경원축	19,263	240	6,200	77	13,063	163
수도권	184,787	2,309	73,869	923	110,918	1,386	

표 6. 신규택지개발에 의한 주택수요량 (단위 : 천호)

권역	2002년~2010년	2002년~2005년	2006년~2010년	
	4개권	서남부권	309	42
도심권		0	0	0
동남권		0	0	0
동북권		72	0	72
7개축	경부2축	0	0	0
	경부1축	162	48	114
	서해안축	171	16	155
	경인1축	223	97	126
	경인2축	61	14	47
	경의축	113	22	91
경원축	154	21	133	
수도권 합	1,265	260	1,005	

권역별 신규주택수요량을 추정하기 위해 기존정비사업과 기확보 택지개발사업 공급량을 권역별로 제외하고 남은 수요량만을 추정하면 [표 6]과 같이 2010년까지의 수도권의 신규 택지사업에 의한 주택수요량은 127만호이다. 단기적으로 2005년까지는 26만호의 수요가 있으며 장기적으로 2006년부터 2010년까지 101

만호의 수요가 있을 것으로 판단된다. 수도권 전체 신규택지개발에 의한 주택수요의 24%에 이르는 수요를 차지하는 권역은 광명과 안산, 시흥을 포함하는 서남부권으로서 동 지역은 2010년까지 총 31만호의 신규 택지개발사업에 의한 수요가 존재하며 서해안축도 17만호의 수요가 존재하여 서남부권과 서해안축은 2005년 이후부터 장기적으로 새로운 수요가 증가할 것으로 예상되므로 장기적 택지공급 방안 수립이 요구된다. 2010년까지 신규택지개발사업에 의한 주택수요량 127만호를 [표 7]과 같이 연도별로 나누어 보면 2002~2005년까지는 26만호, 2006년~2010년까지는 101만호의 주택수요가 추정된다. 이들에 대한 토지수요는 1가구당 70평의 토지가 소요된다고 가정하면 2010년까지 약 290km²의 토지가 필요한 것으로 추정된다. 주택수요에 따른 토지수요예측은 주택의 멸실률, 택지원단위의 기준에 따라 큰 차이를 나타낼 수 있으나 향후 10년 동안 건설될 수도권에서의 500만호에 대한 공공택지수요는 장기주택종합계획(건설교통부)에서 약 232km²로 추정하였다. 장기주택종합계획에서 제시된 토지수요는 장기주택정책방향(국토연구원)에서 제시된 224km²의 토지수요와 유사하고 본 연구에서 제시한 293km²의 택지수요와 유사한 결과를 나타내고 있다.

표 7. 수도권 택지 수요추정

구분	2002~2010년	2002~2005년	2006~2010년	
인구(천인)	2,207	1,088	1,119	
필요주택 재고량(천m ²)	143,064	57,263	85,801	
신규 주택 수요	(천m ²)	73,869	73,869	110,918
	(천호)	2,309	923	1,386
신규택지개발 사업에 의한 주택수요(천호)	1,265	260	1,005	
토지수요(km ²)	293(8,855만평)	60(1,820만평)	233(7,035만평)	

4. 토지 공급 체계

토지는 공급이 한정된 재화지만 여러 용도로 사용될 수 있기 때문에 특별한 용도의 토지공급은 다른 용도로 사용되는 토지의 전용에 의해 변할 수 있다. 하지만 토지관련법에서는 전국적으로 동일하게 토지용도 전환을 엄격하게 제한하고 있어 토지수요가 집중되어

있는 수도권에서는 토지수급에 큰 장애가 되고 있다. 토지전환 용이 정도는 토지이용규제의 내용과 강도에 의해 결정되나 우리나라는 2001년 현재 90개 법률에 의해 200여개의 지역, 지구, 구역이 중복되어 있어 토지 전환이 매우 복잡하고 어려우며 용도지역지구 지정을 토대로 농지와 임야를 도시용지로 전용하는 행위를 엄격하게 규제되어 있다(김경환, 2002). 농지법에 의해 지정된 농업진흥지역내 농지와 산림법에 의한 보전 임지내의 임야는 개발목적으로 전용이 제한되며 기타 지역에서 농지나 임야를 전용하는 경우에도 대규모 시설과 공해 배출 시설 등의 입지가 제한된다. 엄격한 토지이용 규제에 의해 토지수요에 따른 공급에 한계가 있어 지역 특성에 따라 탄력적인 토지이용 규제가 요구된다.

토지의 운용적 측면에서 신규 토지공급이 공공부문이 주도하고 있어 신속적인 토지공급에 장애가 되고 있다. 공공부문의 토지공급은 주로 주택건설 및 산업단지 등에 필요한 양의 토지만을 공급하므로 개발 가능한 토지의 지속적인 공급여력이 부족하고 토지시장의 원활한 작동을 제한하여 수요에 부응하는 공급에 장애가 되고 있으며 민간에게 도시용 토지공급이 신속적으로 증가할 수 없도록 되어 있다.

토지의 계획적 측면에서 토지공급은 지자체의 각종 계획과 연계되어 추진되어야 하나 수도권에서의 토지공급은 공간계획과 기반시설계획이 분리되어 효율적 토지공급이 어렵다. 도시용지 공급이 광역적인 기반시설공급계획과 연계하여 추진되지 않음으로써 기반시설부족과 교통혼잡, 자연환경훼손 및 환경오염, 무질서한 도시확산 등의 문제를 발생시킬 소지가 있다. 공간계획과 기반시설공급계획의 연계를 위하여 광역적인 기반시설 공급과 연계하여 도시용지 개발을 추진하여야 한다. 광역적인 도로정비기본계획, 도시교통정비기본계획, 광역상수도계획 등 기반시설 확충계획과 연계하여 도시용지 공급계획을 수립하고 계획적으로 개발이 가능한 지역을 지정하여 정부가 기반시설을 설치함으로써, 개발이 가능한 지역으로 지정된 지역에서 단계적으로 개발이 이루어지도록 유도하여야 한다. 또한 부분적·산발적인 계획변경을 최소화하여 토지개발의 친환경성을 확보하고 토지이용계획, 도시계획시설관련 계획에서 각종 용도지역과 시설물 입지 및 규모를 적정하게 미리 확보함으로써 부분적으로 계획을 변경하여 용도지역을 변경하는 사례를 최소화하여야 한다.

토지의 관리적 측면에서 토지공급이 관련 행정절차의 복잡성으로 인해 적기에 토지공급을 할 수 없다. 특히 13개 부처에서 315개의 용도지역지구를 지정하

고 있는 토지이용규제체계의 중복성과 복잡성으로 원활한 토지공급에 어려움이 있다. 「국토계획법」에서 계획적 국토관리를 위하여 도입한 토지적성평가, 환경성검토, 지구단위계획, 기반시설연동제 등의 다양한 절차와 「환경정책기본법」 등 환경관련법에서 규정하고 있는 사전환경성검토, 환경영향평가의 부분적 중복으로 행정절차가 복잡하고 이에 따라 토지공급이 지연되는 문제가 있다. 국토계획법에서는 농림지역, 자연환경보전지역에 대한 관리는 농지법과 산지관리법 등의 개별법에서 하도록 되어 있어 지목별로 관리 부처가 상이하고 개별 행정목적에 맞추어 관리 운용되기 때문에 부처간의 협조체제가 선행되지 않는 한 체계적인 국토관리에 어려움이 있다. 또한 도시화 용지의 주 공급원이 될 관리지역의 가용토지의 형태는 소규모이고 산발적으로 분포하여 개발공급용지의 공간적 집단화가 어려움이 있다. 또한 관리지역의 가용토지 중 50% 이상이 3만㎡ 이하로 소규모여서 공간적인 집단화가 어렵고 기반시설을 설치하기 어려운 지역이 많아 토지의 효율적 관리를 위하여 체계적인 시스템 구축이 요구된다

5. 토지제도 개선방향

5.1 도시용지 공급의 중복 규제 정비

제도간의 연계체계를 구축하여 제도간의 중복성을 제거하여야 하며 토지이용규제 및 개발제도, 환경보전제도, 도시용지농지·산지관련제도 상호간의 수평적 연계성을 확보하여, 중복되는 규제내용을 조정함으로써 행정절차의 복잡성과 불명확성 문제를 해소한다. 토지적성평가, 환경성검토, 사전환경성검토, 환경영향평가는 중복적으로 추진하기보다 상호 연계하여, 평가목적, 평가기준, 평가지표, 평가자료의 활용면에서 상호 대체성과 보완성을 조정 정비하는 방안이 강구되어야 한다. 토지적성평가를 거쳐 개발할 곳으로 구분된 지역에서는 환경성검토와 사전환경성검토 등을 생략하거나 간소화하도록 한다.

5.2 토지이용관련 규제합리화

농지 및 산지의 전용규제, 개발제한구역제도 등 주요 규제의 사회적 비용과 편익을 파악하고 이를 바탕으로 용도지역지구제를 근간으로 한 토지이용 규제의 합리화를 지속적으로 추진할 필요가 있다. 각종 토지이용관련 정책과 제도의 운영을 지방자치단체에 넘겨

정책의 지방화와 이를 통한 지역간 차등화를 적극적으로 도모하여야 한다. 지방자치단체가 토지이용과 관리, 그리고 개발계획을 주도적으로 수립할 수 있도록 하고 국가는 보전·보호할 지역에 한해서 용도지역을 지정·관리하도록 한다.

5.3 정부 부처간의 긴밀한 협조체제 구축

지정실적이 없거나 미미한 지역·지구구역은 폐지하고, 목적과 기능이 유사한 지역·지구구역은 통폐합하며, 계획으로 전환이 가능한 지역·지구구역은 계획에 포함시켜 계획에 의한 토지이용체계를 구축한다. 또한 보전지역으로 구분되고 있는 농림지역이나 자연환경보전지역 등은 농지법, 산지관리법, 자연환경보전법 등의 개별법에 의해 관리되고 있기 때문에 체계적인 국토관리를 위해서는 관련부처간의 협조체제가 구축되어야 한다. 부처간의 긴밀한 협조체제를 통하여 기존의 보전지역으로 지정되어 있는 지역들 중에서 지역경계가 불합리하게 지정된 지역의 경계조정, 기초도면 정보 등의 공동 구축 및 관리를 추진할 필요가 있으며 지역으로 편입시키는 방안을 강구하여야 한다. 또한 중앙부처에 분산 운용되고 있는 토지관련 업무를 총괄적으로 조정·관리하여 국토를 계획·효율적으로 이용, 관리할 수 있도록 국토이용관리 주체의 기능을 강화한다.

5.4 개발용도지역과 보전용도지역의 경계조정

농업진흥지역 등의 보전용지의 개념을 기초로 비도시지역을 공간적으로 집단화하여 계획적으로 보전하고 개발 공급할 수 있도록 개발가능지역과 보전지역의 경계를 조정하여야 한다. 또한 토지적성평가를 통해 구축된 정보를 기초로 하여 녹지지역, 농림지역, 자연환경보전지역 등 보전목적의 용도지역 경계를 조정하고, 개발할 곳과 보전할 곳을 미리 구분하여야 하며 이를 통해 대도시 주변의 농림지역 중 보전성이 현저히 떨어지는 농지와 산지를 계획적으로 관리한다.

5.5 농업진흥지역과 보전산지의 개념 재정립

농업구조조정으로 인하여 유휴농지가 증가하고, 관리지역이 산발적으로 분포하여 공간적 집단화가 어려우므로, 한계농지와 농업진흥지역, 보전산지의 개념 재정립이 필요하다. 한계농지와 농업진흥지역의 개념에 토지적성평가에서 활용하고 있는 개념을 적용하여 물리적 조건만이 아니라 주변지역 여건과 공간적 입지성에 따라 한계농지와 농업진흥지역을 지정하고 조정

할 수 있도록 개선할 필요가 있다. 주변지역 여건에 따라 농업진흥지역 인근의 한계농지는 진흥지역으로, 도시용지 등으로 둘러싸여 있거나 인접해 있는 토지는 전용이 가능한 한계농지로 집단화하여 구분하고 보전산지, 준보전산지의 개념과 구분기준도 계획적 국토관리 차원에서 검토하여 공간적 관리가 가능하도록 재정립하여야 한다. 농지산지는 지역적으로 편중되어 있어 중앙정부가 일률적으로 규제할 경우 지역간 불균형이 심화될 소지가 있어 농지산지 규제를 완화하는 동시에 토지전용권한을 지자체에 이양 또는 위임 범위 확대가 필요하다.

5.6 용도지역 고유번호 부여

토지이용규제체계의 투명화를 통한 행정절차의 단순화를 위하여 용도지역을 세분화하고 이에 적합한 고유번호를 부여하여 그 규제내용을 전산화함으로써 규제내용의 체계화와 투명화를 도모하여야 한다. 이를 위해 다양한 용도지역을 이용·개발·보전특성별로 지역지구 고유번호제(coding system)를 도입하고 용도지역별 규제내용을 전산화한다. 이미 미국은 토지이용을 9개 대분류, 67개 중분류, 772개 세분류로 토지이용코드를 체계화하였으며 영국, 프랑스 등 선진국도 나름대로 토지를 코드화하여 국토를 관리하고 있다. 지역지구 고유번호제(coding system) 도입에 있어 고유번호는 행위규제, 개발촉진 등 지역지구의 지정 목적을 반영하여 부여하며, 필지별로 표준화된 토지이용법령과 연결함으로써 토지용도와 연계된 계획 및 정책수립이 이루어 질 수 있도록 도모한다. 지역지구 고유번호제는 개별법에 의해 지정하는 각종 지역지구를 효과적으로 관리함으로써 토지의 질서있는 관리와 행정의 효율적 수행을 도모할 수 있을 뿐만 아니라 필지별로 등재된 고유번호에 따라 복잡다기한 토지이용규제현황을 투명하게 파악할 수 있어 민월을 해소하는데 기여할 것이다.

6. 결론

수도권으로의 인구집중과 경제 개발로 인한 수도권에서는 2010년까지 신규 택지개발사업에 의한 주택수요량은 127만호로 예측되며 이를 위해 293km² (8,855만평)의 토지수요가 있는 것으로 나타났다. 그간 정부에서는 증가하는 수도권에서의 토지수요를 토지이용규제정책으로 일관하여 인위적으로 토지수급의 격차를

줄이려고 노력하였으나 그 효과를 거두지 못하였다. 토지시장이 정상적으로 작동하는 나라에서는 도시외곽의 농지 및 개발 가능한 임야의 전용을 통해 토지수요 증가에 대응하고 있다. 하지만 수도권에서는 토지의 용도전환이 엄격하게 제한되어 민간에 의한 도시용 토지공급이 신속적으로 증가 할 수 없도록 되어 있다. 따라서 향후 토지정책은 주거생활을 향상시키고 기업의 생산 활동을 지원할 수 있도록 토지수요가 있는 곳에 토지공급이 이루어 질 수 있도록 토지이용 규제를 정비하여 신속적인 토지이용 규제 운용이 요구된다.

참고문헌

- [1] 김경환 서승환, 도시경제, 흥문사, pp 158-183, 2002.1
- [2] 안정근외, "수도권 권역별 주택수요 분석", 국토계획, 제38권 제6호, pp 61-74, 2003.11
- [3] 양준승, 장기주택종합계획의 의미와 주요내용, 국토, 국토연구원, pp 100-105, 2004.3
- [4] 진영환, 개발제한구역 조정과 전 국토에 도시계획제도 도입, 국토, 국토연구원, pp16-24, 2003.1,
- [5] 채미옥, 가용토지공급의 원활화, 국토, 국토연구원, pp 12-21, 2004.05

- [6] 국토연구원, 장기주택정책방향, 2002.12
- [7] 건설교통부, 장기주택종합계획, 2003.3
- [8] 도시정보, 토지이용규제 완화, 대한국토·도시계획학회, 1998.7
- [9] Michael J. Meshenberg, The Administration of Flexible Zoning Techniques, Planning Advisory Service, ASPO, U.S.A, 1992

안정근(Jung-Geun Ahn)

[정회원]



- 1988년 6월 : 미국 테네시대학교 토목공학과 (공학사)
- 1992년 6월 : 미국 켄사스대학교 도시계획학과 (도시계획학과 석사)
- 1995년 8월 : 미국 텍사스 A&M 대학교 도시계획학과 (도시 및 지역계획학 박사)

- 1995년 9월 ~ 2004년 8월 : 대한주택공사 주택도시연구원 수석연구원
- 2004년 9월 ~ 현재 : 경상대학교 도시공학과 교수

<관심분야>
도시개발, 신도시개발, 도시재개발