

農地・林野 轉用規制의 評價와 代案

Regulations on the Conversion of Agricultural Land and Forest into Urban Uses : Evaluation and Alternatives

金 正 浩

(韓國經濟研究院 研究委員)

< 目 次 >

I. 序 論

II. 都市・非都市의 用途間 土地配分의 原理

III. 都市用 土地의 不足性 與否에 대한 判斷

IV. 都市用 土地不足의 原因 : 不合理한
農地・林野 轉用規制

V. 政策代案

ABSTRACT

The optimal supply of urban land is attained if the price of urban land is higher than that of the agricultural land or the forest by the social cost of conversion. It is shown that the price gaps are far larger than the social cost of conversion, especially in the Capital region, Pusan area and Cheju island. Major reason is that the conversion of lands in non-urban uses is too severely regulated. Deregulation is required in order to restore the optimal allocation of lands in different uses.

I. 序 論

많은 사람들이 우리나라 토지 및 주택가격이 비정상적으로 높은 원인을 부동산 투기 등의 수요적 측면에서 찾아 왔다. 종합토지세, 토지초과이득세, 택지소유상한제 등 소위 토지공개념제도들은 토지에 대한 수요를 억제하고자 하는 노력의 대표적 소산이다.

그러나 가격이 수요와 공급에 의하여 결정된다는 점에서 토지도 예외일 수는 없다. 수요가 팽창하면 가격이 오르듯이 공급이 충분치 못할 경우도 가격이 높아질 수 밖에 없는 것이다. 그럼에도 불구하고 토지의 공급측면은 사람들의 주의를 끌지 못해 왔다. 어쩌면 주의를 끌지 못했다기 보다는 금기시되어 왔다고 보는 편이 나올 것이다. 토지이용규제를 풀어 토지공급을 확대해야 한다는 주장은 마치 투기꾼들의 배를 불러 주어야 한다는가 또는 토지의 가격을 높여야 한다는 주장쯤으로 치부되어 왔기 때문이다.

팽창하는 도시적 토지수요를 흡수하기 위해서는 충분한 토지의 공급이 이루어져야 한다. 토지의 공급은 다음의 세가지 경로를 통하여 가능하다. 첫째는 농지나 임야를 주거나, 상업, 공업용도로 전환함으로써 글자 그대로의 토지공급을 확대하는 방법이다. 그러나 이 방법은 농지, 임야의 전용규제 및 수도권인구집중억제책이 가로 막고 있다. 둘째는 도시적 용도로 사용이 허용된 나대지 등을 고밀도로 이용함으로써 토지의 실질적 공급량을 늘리는 방법이다. 이 방법은 건폐율제한, 용적율제한, 도로사선제한 등 건축관련 법규들에 의해 무력화되고 있다. 마지막 세번째의 방법은 저밀도로 이용되거나 또는 부적합한 용도로 사용되고 있는 기존 시가지의 토지들을 재개발함으로써 고밀도로 전환하는 방법이다. 충분하지 못한 재개발구역의 지정, 주택의 노후도나 안전성에만 기준한 재건축허가기준 등이 이 방법의 실효성을 떨어뜨리고 있다.

토지공급을 확대하는 경로 중 어느 것 하나도 제대로 열려 있지 않은 것이다. 높은 토지 및 주택가격은 그에 따른 당연한 귀결이다. 이러한 상태에서는 우리나라의 토지 및 주택 문제에 대한 근원적 치유가 불가능하다. 토지나 주택에 대한 '실수요'는 그대로 둔 채 보유수요나 '가수요'만을 대상으로 하는 현재와 같은 정책은 대응요법에 불과하다. 보유수요나 가수요는 결국 실수요에 그 뿌리를 두고 있기 때문이다. 보유수요관리(또는 투기억제)정책 만으로 토지·주택 문제가 해결되기를 바라는 것은 무에서 유가 창조되기를 바라는 것과 같다.

다행히도 신정부는 토지공급의 확대를 새로운 토지정책의 골격으로 삼는다고 선언을 한 바 있다. 그러나 농지나 임야에 대한 새로운 규제의 내용이 아직 전모를 드러내지 않은 현 상황에서 신토지정책이 토지공급의 확대를 가져올 것인지를 확신할 수는 없다. 이

글은 농지·임야를 도시적 용도로 전환하는 데에 어떠한 규제가 있으며 어떻게 바뀌어야 하는지를 밝히려는 목적에서 쓰여졌다.

II. 都市·非都市的 用途間 土地配分の 原理

토지의 용도는 매우 다양하다. 토지는 주택이나 상업용 또는 공업용지 등 도시적 용도로 사용될 수도 있고, 농지, 임야 등의 비도시적 용도로 사용될 수도 있다. 누가 그 토지의 용도를 결정해야 하는가? 토지의 용도결정을 토지의 소유주에게 전적으로 맡길 것인가? 아니면 정부가 민간 토지소유주의 결정에 개입할 필요가 있는가? 개입이 필요하다면 어느 정도가 필요한가? 매우 심한 토지이용규제를 하고 있는 우리나라의 정부는 과연 잘 하고 있는 것인가? 이러한 질문들이 필자가 이 장에서 답하고자 하는 것들이다.

만약 자유로운 토지시장이 토지의 용도간(도시적 용도와 비도시적 용도간) 최적(最適) 배분을 가져다 준다면 정부는 굳이 정부의 실패를 감수하면서까지 토지시장에 개입할 필요가 없다. 그러나 자유시장에 의해 토지의 최적 배분상태가 달성될 수 없다면 토지의 용도결정에 대한 정부의 개입이 필요해진다.

토지의 용도간 최적 배분이란 파레토(Pareto)적 의미에서의 최적을 말한다. 즉, 어느 한 토지의 용도를 바꾸게 되면 반드시 누군가는 손해를 보게 되는 상황을 토지가 최적배분된 상태라고 정의한다. 만약 최소한 한 필지의 토지라도 그 용도를 전환함으로써 어느 누구의 손해도 없이 누군가가 이득을 볼 수 있다면 그것은 토지가 용도간에 최적 배분된 상태라고 할 수 없다.

토지의 최적배분은 한계토지를 다양한 여러 용도에 사용했을 때 발생하는 사회적 한계가치가 동일해지는 상태이다. 토지의 용도결정을 자유시장에 맡긴다는 것은 토지의 소유주들로 하여금 자기 소유 토지의 용도를 결정하도록 함을 말한다. 따라서 자유로운 토지시장이 토지의 용도간 최적 배분을 달성할 수 있는가의 여부는 토지소유주들이 자신이 소유한 토지의 용도를 결정함에 있어 각 용도의 사회적 가치를 모두 고려하는가에 달려 있다. 즉, 토지소유주들이 느끼는 사적 가치와 사회적 가치가 일치하는가의 문제인 것이다. 만약 양자가 일치한다면 자유시장은 토지의 최적 배분을 달성할 수 있다. 그러나 양자가 일치하지 않는다면 자유시장은 토지의 사회적 최적 배분을 달성할 수 없다.

토지의 용도배분을 자유시장에 맡길 경우 토지의 최적 배분상태는 달성될 수 있는가? 답은 '아니다'이다. 토지 소유자가 자기 소유토지의 용도를 결정함에 있어 느끼는 사적 가치는 토지의 각 용도별 사용료나 가격에 반영된다. 자유시장이 토지의 용도별 최적

배분을 달성할 수 없는 것은 각 용도별 사용료나 가격에 사회적 가치가 모두 반영되지 않기 때문이다.

토지소유주가 토지의 용도를 결정함에 있어 가장 중요시하는 것은 용도를 달리함에 따라 그가 얻을 수 있는 이익이 어떻게 달라질 것인가의 문제이며 그 이익을 결정하는 가장 중요한 요소는 가격 및 사용료이다. 토지의 가격 및 사용료는 위치나 면적, 공공재의 공급수준 등 시장거래가 가능한 특성들만에 의해 결정된다. 산소공급능력이라든가, 경관제공기능, 담수능력 등 농지나 임야가 사회에 제공하는 혜택은 모든 사람들이 필요로 하는 것임에도 불구하고 소유권이 정의되지 않기 때문에 시장거래의 대상이 될 수 없으며 가격이나 사용료도 존재하지 않는다. 따라서 토지의 용도결정을 토지소유주에게만 맡겨둘 경우 산소공급능력이나 경관제공기능, 담수기능 등 시장거래가 어려운 혜택을 사회에 제공하는 용도(농지·임야 등 비도시적 용도)에는 충분한 양의 토지가 공급될 수 없다. 자유시장은 토지의 용도간 최적배분을 달성해 주지 못하는 것이다.

토지시장이 자율화되어 있을 경우 농지나 임야 소유자가 토지 소유권으로부터 얻을 수 있는 수익은 전용시까지 임대료의 현재가치와 전용 이후 그 토지가 도시적 용도로 사용될 때 발생하는 임대료의 현재가치를 더한 값에서 농지나 임야를 도시적 용도로 전용하는 데에 소요되는 사적 전용비용(私的 轉用費用)을 뺀 값으로 정의될 수 있다.¹⁾

전용시까지의 임대료란 글자 그대로의 임대료(또는 소작료)만을 의미하는 것이 아니라 자경(自耕)을 할 경우에 발생하는 순이익 및 담보로서의 가치 등을 포함한다. 마찬가지로 전용 이후의 임대료라는 개념도 임대가 되지 않고 자신이 직접 그 토지를 사용할 경우 발생하는 귀속(歸屬)사용가치(Imputed Rent) 및 매기 발생하는 담보물로서의 가치를 포괄한다. 사적 전용비용이란 농지나 임야를 도시적 용도로 전환하는 데에 필요한 토지형질변경(切土 및 盛土 등)비용을 의미한다. 사적(私的)이라는 수식어를 사용한 것은 농지·임야의 전용으로 인하여 사회가 잃게 되는 좋은 경관, 산림의 담수기능, 산소공급기능 등의 공익적 가치와 도로, 상하수도 등 도시기반설치비용이 토지소유주의 사적 전용결정에는 반영되지 않는다는 사실을 부각시키기 위함이다.

$$\begin{aligned} \text{농지(임야)전용자의 이윤} &= \text{전용 이후 도시적 임대료의 현재가치} \\ &+ \text{전용시까지의 농지(임야)임대료의 현재가치} \\ &- \text{사적 전용비용} \end{aligned}$$

1) 이에 대한 상세한 논의는 Arnott and Lewis(1979) 및 Capozza and Helsely(1989) 등을 참조할 것.

토지소유자는 자신의 이윤이 극대화되도록 전용시기를 결정할 것이며, 도시임대료에서 전용비용의 이자를 뺀 값이 농지임대료와 일치하는 시점이 토지소유자의 입장에서 본 최적전용(轉用)시기이다. 즉, 자유시장하에서라면 다음의 조건이 충족될 때에 농지나 임야의 전용이 이루어지는 것이다.

농지(임야)전용을 위한 사적 최적조건(조건 I) :

$$\text{전용시의 도시임대료} = \text{전용시의 농지(또는 임야)임대료} + \text{사적 전용비용의 이자}$$

도시임대료는 도시의 성장으로 인하여 계속 상승하지만 농지 임대료나 전용비용은 상대적으로 안정되어 있기 때문에 도시 토지는 농지나 임야의 전용을 통하여 계속 확산되어 나갈 것임을 위 식을 통하여 쉽게 추론할 수 있다. 이러한 상태는 바람직한가?

사회적으로 가장 바람직한 상태는 조건 I의 사적 전용비용이 사회적 전용비용으로 대체된 상태이다. 즉, 사회적 차원에서의 최적 전용시기는 다음의 조건 II가 충족되도록 결정되어야 한다.

농지(임야)전용을 위한 사회적 최적조건(조건 II) :

$$\text{전용시의 도시임대료} = \text{전용시의 농지(또는 임야)임대료} + \text{사회적 전용비용의 이자}$$

(표 1) 토지용도별 편익·비용의 시장거래가능성

		편 익		비 용	
		시장거래가능	시장거래곤란	시장거래가능	시장거래곤란
도시적 용도	주 택	주거면적, 접근도, 경관, 교육여건		자재, 노동력, 전기, 상수도	
	상업용지	서비스의 질 및 양		자재 전기 노동력	오염
	공장용지	공산품		자재, 전기, 노동력	오염
비도시적 용도	농 지	농산물	산소, 경관, 전통미, 담수력	노동력, 농약, 비료	오염
	산 림	임산물	산소, 경관, 담수력	노동력, 농약	

농지나 임야를 도시적 용도로 전용할 때 발생하는 사적 전용비용과 사회적 전용비용은 일치하는가? 만약 일치하지 않는다면 어떠한 차이가 있는가? 이에 대한 답을 제시하기

위해서는 토지를 각 용도에 사용했을 때 어떠한 사회적 편익과 비용이 발생하며 그 중 시장가격이나 시장임대료에 반영되는 것이 무엇인지를 먼저 확인할 필요가 있다.

〈표 1〉에 예시한 바와 같이 사회적 편익·비용들 중 임대료나 사적 전용비용에 반영되어 전용결정에 영향을 주는 것은 노동력, 공산품, 농림산물, 농약·비료 등 사적 시장거래가 가능한 것에 국한된다. 환경보호, 산소공급, 수려한 경관, 수목에 의한 담수능력의 확보, 지하수원의 확대 등 농지·임야의 비시장적 가치나 도로, 상하수도 등으로 부터의 편익은 사유권을 정의하는 것이 불가능하거나 또는 매우 어렵기 때문에 사적 거래의 대상이 되지 못하며 따라서 토지의 사적 전용결정에 영향을 주지 못한다.

한편 도시적 용도로 전환되는 토지를 진정한 의미에서의 도시토지답게 만들기 위한 도로, 상하수도, 전기공급시설 등 도시기반시설 설치비용도 농지나 임야를 도시적 용도로 전환함에 따라 발생하는 사회적 비용이다. 이들 도시기반시설들은 대개 공공재적 성격을 띠기 때문에 국가가 부담하는 경우가 대부분이다. 그럴 경우 이들 사회가 부담해야 하는 비용은 토지소유자의 사적 전용비용에 포함되지 않는다. 그러나 최근 국가적 사업으로 진행된 분당, 일산 등 신도시 개발을 위한 농지, 임야 전용시에는 그것을 위한 거의 모든 기반시설 설치비용을 토지개발공사가 부담하였으며 결과적으로는 분양가의 형태로 토지소유자인 당첨자들이 부담하였다. 이런 경우는 도시기반시설 설치를 위한 사회적 비용과 사적 비용이 일치한 것이라 볼 수 있다.

한편 농지나 임야의 도시적 용도전환을 위해 지출해야 하는 절토(切土), 성토(盛土) 비용은 거의 대부분 토지소유주가 부담하기 때문에 사적 비용과 사회적 비용간의 격차가 발생하지 않는다.

지금까지의 논의를 종합하여 볼 때 농지나 임야를 도시적 용도로 전환할 때 발생하는 사회적 비용 중 산소·경관 제공기능, 담수기능 등 농지나 임야의 비시장적 가치 상실분과 대부분의 도시기반시설 설치비용은 토지소유자가 사적 비용의 형태로 부담하지 않는 것이다. 농지·임야의 도시적 용도로의 전환에 따른 사적 비용은 사회적 비용보다 작다. 따라서 자유시장에서 결정되는 농지·임야의 결정시기는 사회적 최적 전용시기보다 빠르며 이러한 현상은 모든 농지나 임야에서 나타난다. 모든 토지가 너무 빨리 전용된다는 것은 매 시점에서 너무 많은 토지가 도시적 용도로 사용됨을 의미한다. 즉, 토지의 용도간 배분을 자유시장에 맡길 경우 과도한 농지 및 산림의 파괴가 일어나는 것이다.

그렇다면 토지의 용도배분에 대한 정부개입의 필요성이 대두되는데 정부는 어떠한 수단을 통하여 토지의 용도별 사회적 최적배분을 달성할 수 있을까? 지금까지의 논의를 통하여 다음의 두가지로 압축된다.

첫번째는 농지나 임야를 전용하려는 자에게 사회적 전용비용과 사적 전용비용간의 차이에

해당하는 금액의 현재가치(연간차액을 이자율로 나눈 금액)를 부담시키는 방법이다. 이를 통하여 모든 사회적 전용비용이 사적 비용으로 전환되기 때문이다. 사회적 전용비용의 가치만 제대로 평가된다면 이 방법은 행정적으로 매우 간편하면서 자동적으로 토지의 최적배분을 달성해 준다는 장점을 가진다.

두번째는 정부가 매기에 전용될 토지의 물량과 위치를 결정하는 방법이다. 이 때 토지공급의 적정성 여부에 대한 가장 손쉽고 중요한 판단기준은 도시·농지 또는 도시·산림 경계지역에서의 토지가격 격차가 사회적 비용의 현재가치와 같아야 한다는 것이다. 이 방법이 성공을 거두기 위해선 막대한 숫자의 공무원이 있어야 할 뿐만 아니라 모든 관련 공무원들이 토지시장의 움직임을 잘 이해하고 있어야 하고, 또한 사익보다는 국익을 우선하는 자세를 가지고 있어야 한다. 만약 그렇지 못할 경우 자유시장이 실패하는 것과 반대 방향으로 '정부의 실패'를 가져오게 된다.

우리나라는 두번째의 방법에 크게 의존하고 있다. 과연 우리나라의 현재 제도가 성공을 거두고 있는가의 여부에 대한 판단은 도농경계면(都農境界面)에서의 토지가격 차이가 농지·임야의 전용에 따른 사회적 비용과 일치하는가의 여부에 의하여 판단될 수 있다.

Ⅲ. 都市用 土地의 不足性 與否에 대한 判斷

1. 용도별 최적 토지배분 기준으로서의 토지가격

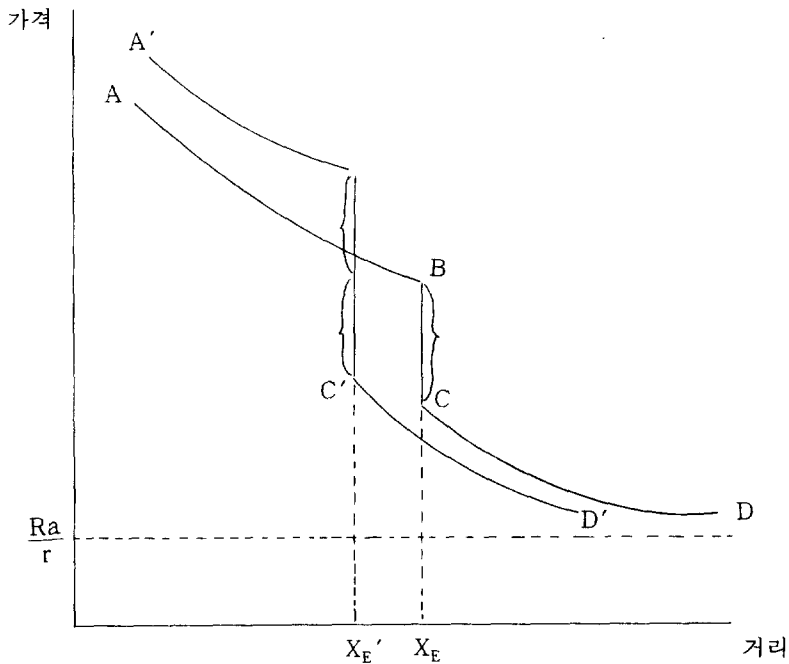
토지가 도시적 용도와 비도시적 용도간에 최적배분되었는지의 여부는 양 용도간 경계지역에서의 토지가격 차이로 쉽게 판단될 수 있다. 만약 최적배분된 상태라면 경계지역에서 이미 도시적 용도로 사용되고 있는 토지의 가격은 아직 전용(轉用)되지 않은 농지 또는 임야의 가격보다 사적(私的) 전용비용의 총액(개별 토지의 형질변경에 수반되는 비용을 합한 금액)과 농지 및 임야를 전용함으로써 사회가 포기해야 하는 사회적 편익(경관, 산소공급력, 홍수조절기능 등)의 현가(現價: Present Value), 그리고 해당 토지를 도시 토지답게 만들기 위하여 정부가 투자해야 하는 도로, 상하수도 등 사회간접자본 투자비용을 합한 금액만큼 높아야 한다.

다음의 <그림 1>에서 곡선 ABCD는 토지의 용도가 시장에 의하여 결정될 때, 토지의 접근도(도심으로부터의 거리)와 가격간에 어떠한 관계가 성립되는가를 보여준다. 이 중 AB선은 이미 도시화가 이루어진 지역의 토지가격이 도심으로부터 멀어질수록 가격이 하락함을 보여준다. 선분 CD는 농지의 가격이다. 농지가격이 우하향(右下向)의 모양을 보이는 것은 도심에 가까운 토지일수록 가까운 시일내에 도시용 토지로 전환될 것이기 때문이다. 도시로

부터 멀어질수록 농지의 가격은 순수한 농지로서의 가치인 Ra/r 에 접근한다. 도시·농지간의 경계인 X_E 에서는 사적 최적전용시기(私的 最適轉用時期) 결정식인 조건 I이 충족된다. X_E 에서 토지가격의 불연속적 하락현상이 발생하는 것은 토지를 농지에서 도시용 토지로 전환하는 데에 절토, 성토 등에 따른 사적(私的) 전용비용지출 및 도로, 상하수도 등 도시기반시설 투자가 이루어지기 때문이다. X_E 에서의 가격하락 폭인 BC 는 단위면적 당 사적 전용비용과 도시기반시설 투자비용의 합을 나타낸다.

반면 $A'B'CD'$ 은 토지의 용도별 배분이 사회적 최적 상태에 있다고 가정할 경우의 토지가격분포이다. $X_{E'}$ 에서는 조건 II가 성립하며, 이미 전용된 도시용 토지와 아직 전용되지 않은 농지(또는 임야)간에는 사회적 전용비용의 현재가치인 $B'C'$ 만큼의 가격차이가 존재한다. $B'C'$ 은 $B'E'$ 으로 나타난 "사적 전용비용+도시기반시설 투자비"와 $E'C'$ 으로 나타난 "현가화(現價化)된 농지 또는 임야의 비시장적 가치"로 구성된다. 농지 또는 임야의 비시장적 가치가 양(陽)의 숫자를 가지는 한 $X_{E'}$ 은 X_E 보다 항상 왼쪽에 있으며 $B'C'$ 은 BC 보다 크다.

〈그림 1〉 용도간 토지배분 기준으로서의 토지가격



따라서 우리나라의 도시용 토지공급상황이 과연 적정한 상태인지를 판단하기 위해서는 사적 전용비용, 시장가격으로 평가되지 않는 농지, 임야의 비시장적(非市場的) 기능에 대한 평가액, 그리고 사회간접자본 투자액에 대한 자료가 있어야 한다. 산림의 비시장적 가치에 대해서는 임업연구원(1991 및 1992)의 연구결과를 사용하기로 한다.

임업연구원은 산림이 가지는 비시장적 가치 중 이산화탄소 흡수기능, SOx 흡수기능, 산소공급기능, 저수(貯水)기능, 정수(淨水)기능, 토사유출(土沙流出) 방지기능, 산사태 방지기능, 휴양지 제공기능 등 8개 기능에 대하여 화폐가치로 환산하는 작업을 한 결과 연간 최저 25조 6319억원에서 최고 26조 4883억원에 이른다는 사실을 밝혔다(〈표 2〉 참조). 평가액에 최저치와 최고치가 존재하는 것은 이산화탄소 흡수기능과 황화물(SOx)처리기능을 평가함에 있어 어떠한 가정을 사용하는가에 따라 평가액이 달라지기 때문이다. 본 연구에서는 최고치인 26조 4883억원이라는 결과를 받아들이기로 한다.

한편 임업연구원의 평가결과는 연간 발생하는 금액이므로 토지가격의 평가에 사용하기 위해서는 이것을 연간 이자율로 나누어 현가화(現價化)시켜 주어야 한다. 이자율을 10%라고 가정할 때 산림의 비시장적 가치는 264조 8830억원 만큼의 현가화된 가치를 가진다. 전국 임야의 면적이 199억 969만 6960평이므로 시장가격에 반영되지 않은 산림의 공익적 기능은 임야 1평당 13,304원이라는 결론이 도출된다.

〈표 2〉 산림의 비시장적 가치에 대한 계량적 평가

기		능	평 가 액(원)
환 개 기 능		이산화탄소 흡수기능	3825억 ~ 1조 1243억
		SO _x 처리기능	334억 ~ 1480억
		산소공급기능	6조 1193억
수 함 기 능		저수기능	9조 7272억
		정수기능	3759억
토 보 기 능		토사유출방지기능	4조 5992억
		산사태방지기능	1조 1703억
휴양지 제공기능			3조 2241억
합 계			25조6319억 ~ 26조4883억

자료 : 임업연구원, 「산림의 공익적 기능의 계량화 연구(I)」, 과학기술처 특정연구 개발사업보고서, 1991.6 및 임업연구원, 「산림의 공익적 기능의 계량화 연구(II)」, 과학기술처 특정연구개발사업연구보고서, 1992. 10의 해당 페이지에서 발췌하여 작성함.

농지의 비시장적 가치에 대해서는 산림에 대해서와 같은 체계적인 연구결과가 나와 있지

않다. 그러나 한가지 분명한 것은 농지의 비시장적 가치가 산림의 비시장적 가치보다는 낮을 것이라는 점이다. 첫째, 농작물은 잎이나 뿌리가 나무보다 넓지 못하기 때문에 산소공급이나 물을 붙잡아 두는 기능, 그리고 이산화탄소나 황산화물을 흡수하는 기능이 산림보다는 떨어질 것이기 때문이다. 둘째, 오늘날 일반화되다시피 한 약탈적 농법의 특성인 화학비료 및 농약의 과다사용으로 인해 농업 그 자체가 수질오염 등의 원인이 되기 때문이다. 그러나 편의상 농지도 산림과 같은 정도인 평당 13,304원의 비시장적 가치를 가진다고 가정하기로 한다.

절토(切土), 성토(盛土) 등 토지형질변경에 투입되는 사적 전용비용과 도로, 상하수도 등 도시기반시설 설치비용은 토지의 규모와 지형(경사도, 토질 등)에 따라 큰 기복을 갖는다. 본 연구에서는 토지개발공사가 택지개발사업을 위하여 투입한 '조성비(造成費)'를 토지형질변경 및 기반시설 설치비용으로 간주하기로 한다. 토지개발공사의 자료에 따르면 92년에 준공된 13개 택지개발사업지구 중 평당 조성비가 가장 높은 곳은 인천 갈산지구의 평당 16만 2천원이고, 가장 낮은 곳은 전주 삼천지구의 4만 7천원이었으며 13개 지구 평균은 9만 3천원이었다. 인천 갈산지구의 경우 지형이 비교적 험한 지역이었으므로 동지구의 조성비 16만 2천원을 임야의 전용 및 기반시설 설치비용으로, 그리고 전주 삼천지구는 주로 평탄지를 대상으로 했으므로 동지구의 조성비 4만 7천원을 농지의 전용 및 기반시설 설치비용을 삼기로 한다.

따라서 도시적 용도와 비도시적 용도간에 사회적 최적배분이 이루어진 상태라면 주거지·농지(전·답) 또는 공장용지와 농지(전·답) 경계면에서의 토지가격 차이는 60,304원이 되고, 주거지와 임야 또는 공장용지와 임야의 경계면에서는 17만 5,304원이 되어야 하는 것이다. 만약 가격 차이가 그보다 크다면 토지공급량이 너무 작은 것이고, 가격 차이가 그보다 작다면 과도하게 많은 농지 또는 임야가 도시적 용도로 전용된 것이라고 결론을 내릴 수 있다.

〈표 3〉 농지 및 임야 전용의 사회적 비용에 대한 개략 판단 자료

(단위: 원)

	농 지	임 야
비시장적 가치	13,304	13,304
형질변경 및 기반시설 설치비	47,000	162,000
합 계	60,304	175,304

2. 도시용 토지의 지역별 부족성 여부

도시와 비도시간 경계면에서의 토지가격에 대한 자료는 존재하지 않는다. 필자가 구할 수 있었던 가장 유사한 자료는 「지가정보(한국감정원 발행)」에 실린 지역별·지목별 가격자료이었다. 이 자료는 시·군·구별 그리고 용도별(주거, 상업, 공업) 상·중·하의 가격을 담고 있다. 지역별 주거지 가격 중 하(下)는 도농 경계면에서의 도시용 토지가격의 대리변수로, 전·답·임야 가격 중 상(上)은 같은 지점에서의 비도시용 토지가격의 대리변수로 사용될 수 있다.²⁾

상업용지를 따로 처리하지 않는 것은 상업용지가 대개는 도시의 경계면이 아닌 내부에 위치하기 때문이다. 상업용지의 공급이 적정한지의 여부는 다음 장에서 도시 내부의 용도지역 제 차원에서 다루어진다. 따라서 지금부터 하려고 하는 주거지의 가격을 기준으로 한 계산결과는 주거지와 상업용지를 합한 총량이 적절하게 공급되었는가를 말해 준다.

한편 공업용지의 경우 상기의 가격 데이터를 이용한 판단이 불합리하다. 주거지의 가격은 접근성에 의해 크게 좌우된다. 가격이 낮은 토지일수록 도시의 외곽에 위치할 가능성이 높을 것이며 가장 낮은 가격의 주거지는 도시의 경계면에 위치한다고 가정하더라도 그렇게 큰 무리는 따르지 않는다. 그러나 공장의 경우가 집적되지 않고 뿔뿔이 흩어져 있는 경우가 많기 때문에 상중하의 가격 분포가 그것의 상대적 위치와 어떠한 관계를 가지는지가 분명치 않으며 따라서 공장용지의 상중하 가격 중 어떤 것과 농지·임야의 가격 중 어떤 것을 비교의 대상으로 해야 할지도 불분명해진다. 공장용지 공급의 적정성에 대해서는 가격 비교가 아닌 무등록공장의 분포 자료를 가지고 판단하기로 한다.

부록의 표는 주거용지의 최저가격에서 농지나 임야의 최고가격을 빼 후 그 값에서 다시 전용의 사회적 비용(전·답은 60,304원, 임야는 175,304원)을 빼 값이다. 이 값이 양(+)이면 토지공급이 부족한 것이고, 음(-)이면 너무 많은 양의 농지·임야가 도시적 용도로 전용된 것으로 판단한다.

서울, 인천, 경기 등 수도권은 거의 전지역에서 +의 수치를 기록하여 토지공급이 부족함을 보여준다. 수도권 지역에서 과도한 농지·임야 전용이 이루어진 곳은 김포와 동두천 뿐이다. 부산·경남지방의 경우는 부산을 중심으로 한 김해, 양산, 마산, 창원 일대와 울산, 포항 일대의 공업도시에서 주로 토지공급 부족의 증거가 나타난다. 진해, 장승포, 의령 등

2) 한양대학교 도시공학과 최막중 교수는 최고가격으로 평가된 농지는 우량주거지에 인접한 농지일 가능성이 크기 때문에 경계면에서의 가격비교는 주거지 중 최고가격과 농지/임야의 최고가격을 대상으로 하는 것이 바람직하다는 견해를 제시하였다. 그러나 최고가격을 갖는 주거지는 경계면이 아닌 도시 중심에 가까운 토지일 가능성이 매우 높기 때문에 본 연구에서는 최교수의 견해를 채택하지 않았었다.

10개 지역에서는 과도한 농지·임야 전용의 증거가 관찰된다. 대구·경북 지방에서의 토지공급 부족현상은 주로 대구시에만 국한되는 것으로 나타난다. 경주, 군위, 안동, 영양, 경산, 영천 등 14개 지역에서 과도한 농지·임야 전용이 관찰된다. 광주, 전남지방의 경우도 토지공급 부족을 가장 심하게 나타내는 곳은 광주시내이다. 나주, 전주, 여천, 순천 등 동 지역에서 비교적 규모가 큰 도시들에서도 그리 강하지는 않지만 토지공급 부족의 징후가 나타나고 있다. 그러나 그 나머지 대부분의 지역에서는 농지·임야의 과도한 전용현상이 관찰된다. 대전의 경우 그 자체에서도 과도한 농지·임야의 전용이 관찰된다. 지리적으로 대전을 포함하는 충남은 천안, 대천, 온양, 서산, 부여, 당진의 6개 지역을 제외한 전 지역에서 과도한 농지·임야의 전용이 관찰된다. 강원도의 경우 토지공급 부족은 태백을 제외한 모든 시지역에서 공급부족의 징후가 보이나 그 정도는 그리 강하지 않다. 시급 이하의 지역 중 토지공급부족을 보이는 곳은 화천, 영월, 정선 등의 지역이다. 나머지 지역에서는 과도한 농지·임야의 전용이 관찰된다. 충북의 경우 청원, 제천, 단양을 제외한 전 지역에서 토지공급 부족의 증거가 발견된다. 그러나 그 정도는 약한 것으로 판단된다. 전북지방은 전주, 이리, 진안, 무주, 정읍, 고창, 부안의 7개 지역에서 정도가 약한 토지공급 부족 현상이 관찰된다. 나머지 지역에서는 과도한 농지·임야의 전용이 관찰된다. 특히 군산지역의 경우는 유사한 규모의 도시와는 달리 과도한 농지·임야의 전용이 관찰된다. 제주도의 경우는 제주시와 서귀포시에서 강한 토지공급 부족의 증거가 나타나고 있다.

이상의 관찰 결과를 종합하여 볼 때, 토지공급 부족 현상이 심하게 나타나는 곳은 서울을 중심으로 하는 수도권 전지역과 부산일대, 그리고 제주도라고 할 수 있다.

위의 계산 결과를 통하여 알 수 있는 또 한가지의 흥미로운 결과는 전국 247개 지역 중 72%인 178개 지역에서 임야를 대상으로 하나 계산 결과가 농지를 대상으로 한 계산 결과의 수치보다 작게 나타난다는 것이다. 이는 농지의 전용규제가 산림에 대한 것보다 심하다는 사실을 시사하여 준다. 우리가 사용한 농지전용의 사회적 비용이 산림의 그것보다 상대적으로 과대평가되었다는 사실을 감안할 때 농지에 대한 규제가 실질적으로 산림에 대한 규제보다 강할 가능성은 더욱 커진다.

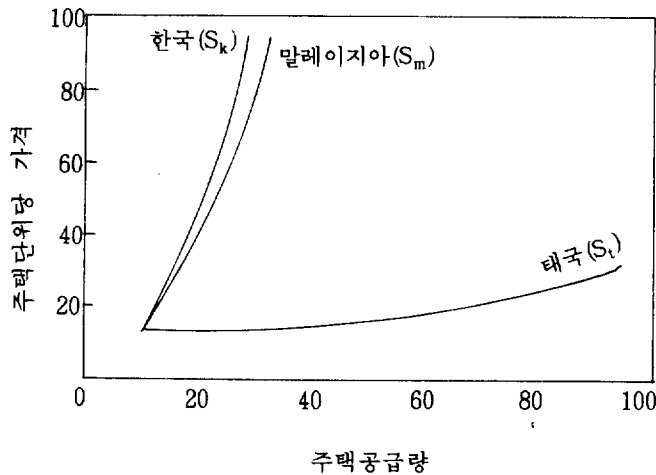
3. 외국과의 비교

토지는 주택공급을 위한 필수적인 요소이기 때문에 토지의 공급이 원활하지 않으면 주택가격이 올라가더라도 주택공급이 탄력적으로 증가하지 못한다. 즉, 주택공급의 가격탄력성이 매우 낮은 것이다. 따라서 (수요조건이 비슷할 경우) 토지이용규제가 심한 나라일수록 주택공급의 가격탄력성이 낮아질 것이라는 사실을 쉽사리 예측하여 볼 수 있다.

세계은행과 UN 인간정주위원회(United Nations Center for Human Settlements) (IBRD 1993)는 세계 여러나라의 주택시장을 비교 분석한 결과 주택수요의 형태는 나라별로 비슷한 규칙성이 발견되지만 주택공급곡선의 기울기(즉, 주택공급의 가격 탄력성)는 주택시장 및 주택생산 요소시장(토지시장이 포함됨)의 효율성과 정부규제의 강도에 따라 큰 차이가 있는 것으로 나타났다(김경환·서승환, 발간예정).

다음의 <그림 2>는 이 보고서가 제시한 한국과, 태국, 말레이시아의 주택공급곡선이다.³⁾ 이 그림의 횡축(橫軸)은 주택수량을, 그리고 종축(縱軸)은 가격을 각각 나타낸다. 따라서 주택공급곡선의 가파르다는 것은 가격이 상승하더라도 주택공급이 탄력적으로 대응하지 못하다는 것, 즉 주택공급의 가격탄력성이 매우 낮다는 것을 의미한다. 그림에서 보는 바와 같이 비교 대상 3개국 중 태국의 주택공급곡선은 매우 완만하나 우리나라와 말레이시아의 주택공급곡선은 기울기가 급하다. 즉, 태국 주택공급의 가격탄력성은 매우 높은 반면 우리나라와 말레이시아의 주택공급의 가격탄력성은 상대적으로 낮은 것이다.

<그림 2> 한국, 태국, 말레이시아의 주택공급곡선



자료: The World Bank, "Housing Enabling the Markets to Work," 1993, p.86.

김경환·서승환(발간예정)에서 재인용.

우리나라와 말레이시아의 공급탄력성이 태국 및 미국의 그것에 비하여 월등히 높은 데에는 여러가지의 원인이 있을 수 있겠으나 가장 대표적인 것은 토지이용규제의 강도라고 할 수 있다.

3) 이 보고서에는 공급함수의 수리적 구조가 제시되어 있지 않고 그림만이 제시되었다.

상기의 주택공급곡선은 공급의 가격탄력성이라는 숫자로도 대표될 수 있다. <표 4>는 상기의 IBRD연구가 한국, 말레이시아, 태국에 대해서, 그리고 Follain(1979)이 미국을 대상으로 주택공급의 가격탄력성을 추정한 결과이다. 이 표에서 두 종류의 숫자가 제시되어 있는 것은 주택공급의 소득 탄력성을 가정하는가에 따라 가격탄력성의 추정치가 달라지기 때문이다. 토지이용규제가 강한 한국과 말레이시아의 경우 주택가격이 상승하더라도 공급이 탄력적으로 대응하지 못하는 반면 규제가 약한 태국 및 미국의 경우 한국이나 말레이시아에 비해 66~220배 더 탄력적으로 공급이 증가한다는 것을 이 표를 통하여 알 수 있다.

<표 4> 4개국의 주택공급의 가격탄력성 추정치

		소득탄력성 가정치	
		1.0	1.5
규제가 강한 나라	한국	0.10	0.40
	말레이시아	0.14	0.46
규제가 약한 나라	태국	6.64	10.21
	미국	22.03	40.04

자료 : IBRD(1989). 미국에 대한 추정치는 Follain (1979)를 전계서에서 재인용.

IV. 都市用 土地不足의 原因 : 不合理한 農地·林野 轉用規制

1. 규제유형의 개관

농지·임야의 전용에 대한 규제는 대개 다음의 몇가지로 대별하여 볼 수 있다. 첫째는 도시계획구역 내 농지·임야의 전용에 대한 규제이다. 일반적으로 도시계획구역 내의 농지는 생산녹지로, 그리고 산림이나 호수 등은 자연녹지로 지정된다. 법적으로는 보전녹지라는 용도지역도 지정할 수 있게 되어 있으나 지정 실적은 매우 미미하다. 이들 녹지지역은 대개 도시 중심부의 주거·상업·공업지역을 둘러싸는 벨트의 형태를 취한다. 한편 전국 상위 14개 도시권⁴⁾에 대해서는 개발제한구역이 지정되어 있다. 개발제한구역은 도너츠 형태의 벨트 형상이며 녹지지역과 개략적으로 일치한다. 도시계획법에 의한 녹지지역이나 개발제한구역의 지정과는 별도로 농지는 「농지의 이용 및 보전에 관한 법률(이하 농지보전법이라

4) 수도권, 부산권, 대구권, 광주권, 춘천권, 청주권, 대전권, 전주권, 울산권, 마산·진해권, 진주권, 충무권, 제주권, 여천권을 말함.

한다.)과 (농업진흥지역으로 지정된 농지의 경우는)「농어촌발전특별조치법(이하 농특법이라 함)», 그리고 (새로 조성된 농지의 경우)「농지확대개발촉진법」⁵⁾의 적용을 받으며, 산림은 「산림법」의 적용을 받는다. 따라서 개발제한구역이 지정되어 있는 14대 도시권의 녹지는 개발제한구역에 대한 규제와 녹지지역에 대한 규제, 그리고 농지 또는 산림에 대한 규제가 중복 적용된다. 그러나 개발제한구역에 대한 규제가 녹지지역이나 농지·산림의 전용에 대한 규제보다 훨씬 강하기 때문에 실질적으로는 녹지지역의 지정이나 농지·산림 관련법이 없더라도 개발제한구역 내 농지·임야의 전용은 강력히 억제될 수 있다.

한편 개발제한구역으로 지정되지 않은 도시계획구역 내 농지·임야의 대부분은 녹지지역으로 지정되므로 녹지지역 지정에 의한 규제와 농지·임야 관련법에 의한 규제가 중복 적용된다.

둘째, 도시계획구역 밖에 위치하는 농지의 경우 국토이용관리법에 의거하여 경지지역으로 지정되며 그 중 우량농지에 대해서는 농어촌발전특별조치법에 의거하여 농업진흥지역으로 지정된다. 농업진흥지역은 전용규제가 매우 강한 농업진흥구역과 규제가 상대적으로 약한 농업보호구역으로 구성된다. 따라서 도시계획구역 밖 농지는 경지지역/농업진흥구역/농지보전법의 규제를 받는 농지와, 경지지역/농업보호구역/농지보전법의 규제를 받는 농지, 경지지역/농지보전법의 규제를 받는 농지의 세가지로 대별하여 볼 수 있다. 한편 대체농지조성비에 의해 새로 조성된 농지(개발농지라 함)는 「농지확대개발촉진법」에 의거 조성 후 일정 기간 타용도로 전용되지 못하도록 하는 추가적 규제를 받는다.

셋째, 도시계획구역 밖의 산림은 대개 국토이용관리법에 의해 산림보전지역이나 수산자원보전지역, 또는 자연환경보전지역으로 지정된다. 한편 산림법은 모든 산림을 보전임지나 준보전임지로 지정토록 하고 있다. 보전임지에 대해서는 매우 강한 전용규제가 이루어지나 준보전임지의 경우는 비교적 느슨한 규제가 적용된다. 따라서 도시계획구역 밖 산림의 전용에 대한 규제는 다음의 표에서와 같이 6가지로 대별할 수 있다.

이 밖에도 수도법에 의한 상수원보호구역, 환경정책기본법에 의한 특별대책지역,⁶⁾ 초지법에 의한 초지조성지구, 군사시설보호법에 의한 군사시설보호구역 등이 주로 농지·임야의 전용을 규제한다.

한편 수도권 내의 농지·임야를 전용하여 공장, 대학을 설치하거나 또는 택지개발을 하려 할 경우 상기의 법 이외에도 수도권정비계획법이 심각한 장애 요인으로 작용한다.

5) 이들은 농지법으로 통합될 계획이나 아직 그 내용은 확정되지 않았다.

6) 특별대책지역에는 수질특별대책지역과 대기특별대책지역이 있다. 수질특별대책지역은 팔당호 및 대청호 주변을 대상으로 지정되어 있으며, 대기특별대책지역은 울산지역에 지정되어 있다.

〈표 5〉 산림전용규제의 전형적 형태

국토이용관리법	산림법
산림보전지역	보전임지
	준보전임지
수산자원보전지역	보전임지
	준보전임지
자연환경보전지역	보전임지
	준보전임지

2. 중복규제의 실태와 규제의 실효성

위에서 소개한 중요 토지이용규제들이 실제로 어떻게 적용되는지, 그리고 그것이 물리적으로 사용 가능한 토지의 어느 정도를 잠식하는지를 확인하기 위하여 서울특별시와 인천직할시 및 용진군 행정구역을 제외한 경기도 전지역 토지를 500m×500m 크기의 구획(區劃 : mesh)으로 나눈 후 각 구획이 가용지에 해당하는지, 그리고 어떠한 토지이용규제가 적용되는지를 파악하였다. 토지이용규제 분석에서는 민통선 지역 725km를 다시 제외하였다.

서울, 인천, 용진군 및 민통선 북방지역을 제외한 경기도 전체 면적 29억 8천만평(9,842.5km) 중 경사도 25% 미만의 가용지는 53.3%인 15억 9천만평인 것으로 나타났다. 이들 물리적으로 가용한 토지 중 도시계획구역내의 주거·상업·공업지역, 국토이용관리법에 의한 취락지역,

〈표 6〉 경기도 지역의 가용지 실태

구 분	면 적		비율(%)	비 고
	억 평	km		
분석대상토지(A)	29.77	9,844.5	100.0	경기도 전체 10,772.7km에서 용진군 205.2km, 민북지역 725km 제외
가용지(B)	15.87	5,247.8	53.3	B/A
비가용지(C)	13.90	4,584.7	46.7	C/A
가용지 중 기이용(도시적 용도)토지(D)	1.25	414.2	7.9	D/B
가용지 중 농지/임야(E)	10.22	3,379.5	64.4	E/B

공업지역, 관광휴양지역 등 이미 도시적 용도로 사용되고 있는 토지의 면적은 전체 가용지의 7.9%인 1억 2천5백만평이다. 물리적으로는 도시적 용도로의 사용이 가능하지만 농지나 임야 등의 상태로 남아 있는 토지는 전체 가용지의 64.4%인 10억 2천만평에 달하고 있다.

지금부터는 어떠한 유형의 토지이용규제들이 농지나 임야가 도시적 용도로 전환되는 것을 방해하는지에 대해서 알아보도록 한다. 조사의 대상이 된 토지이용규제의 종류는 다음의 <표 7>에서 보는 바와 같이 9개 법률에 근거한 27개 용도지역들이다.

<표 7> 조사대상 토지이용규제

적 용 법 규	용 도 지 역
수도권정비계획법	이전촉진권역 등 5개 권역
국토이용관리법	도시지역, 경지지역 등 10개 용도지역
도시계획법	개발제한구역 여부
	생산녹지/자연녹지/기타 주거, 상업, 공업지역
산림법	보전임지/준보전임지
농어촌발전특별조치법	농업진흥구역, 농업보호구역
초지법	초지조성지구 여부
수도법	상수보호구역 여부
환경정책기본법	팔당특별대책지역 여부
군사시설보호법	군사시설보호구역

이와 같은 과정을 거쳐 조사된 결과를 기초로 데이터베이스가 구축되었다. 이 데이터베이스 내에 포함된 토지이용규제의 가능한 모든 조합은 38,800개⁷⁾라는 막대한 수에 달하기 때문에 가능한 모든 조합을 대상으로 그 지정 실적을 분석할 수는 없었다. 대신 가장 대표적이라고 생각되는 조합만을 대상으로 지정 실적을 파악한 후 그 중 지정 실적이 미미한 것은 결과표에서 제외시켜 버렸다. 당초 분석의 대상이 되었던 토지이용규제의 유형은 다음의 <표 8>과 같다.

7) 수도권정비계획법 5개 × 국토이용관리법 9개(미지정지역 없음) × 녹지지역 관련 3개 × 그린벨트 관련 2개 × 농지관련 3개 × 초지관련 2개 × 산지관련 3개 × 상수원보호구역 관련 2개 × 팔당특별대책지역 관련 2개 × 군사시설보호구역 관련 2개

〈표 8〉 토지이용규제의 중복 유형 중 분석 대상

번호	적 용 법 또는 용 도 지 역					
	국토 이용 계획	녹지 지역	개발 제한 구역	농특법	산림법	상수보호구역 또 는 특별대책지역
11	도시지역	×	○	NA ¹⁾	NA ¹⁾	NA ¹⁾
12	도시지역	자연녹지	○	농업진흥	×	NA ¹⁾
13	도시지역	자연녹지	○	×	보전임지	NA ¹⁾
14	도시지역	자연녹지	○	×	준보전임지	NA ¹⁾
15	도시지역	생산녹지	○	농업진흥	×	NA ¹⁾
16	도시지역	생산녹지	○	농업보호	×	NA ¹⁾
17	도시지역	생산녹지	○	×	보전임지	NA ¹⁾
18	도시지역	생산녹지	○	×	준보전임지	NA ¹⁾
19	도시지역	자연녹지	○	농업보호	×	NA ¹⁾
21	경지지역	×	×	농업진흥	×	○
22	경지지역	×	×	농업진흥	×	×
23	경지지역	×	×	×	NA ¹⁾	○
24	경지지역	×	×	×	NA ¹⁾	×
25	경지지역	×	×	농업보호	×	○
26	경지지역	×	×	농업보호	×	×
31	산림보전	×	×	×	보전임지	○
32	산림보전	×	×	×	보전임지	×
33	산림보전	×	×	×	준보전임지	○
34	산림보전	×	×	×	준보전임지	×

주: 1) NA로 처리된 항목은 해당 법에 의한 용도지역 지정 여부를 고려하지 않았음을 뜻함. 예를들어 '규제유형 II'의 경우 국토이용관리법상 도시지역이면서 개발제한구역인 토지를 뜻함. 농특법, 산림법, 그리고 상수보호구역 또는 특별대책지역에 NA 표시가 된 것은 이들 법에 의한 용도지역 해당 여부를 떠나 국토이용관리법상 도시지역이면서 도시계획법에 의해 개발제한구역으로 지정된 모든 토지가 '규제유형 II'에 해당함을 뜻함.

이 중 지정 실적이 매우 미미하여 결과표에서 제외된 것은 유형 15~19 및 25, 26, 33, 34이다. 분석의 내용은 각 유형의 규제들이 전체 토지면적 및 가용지에서 어느 정도의 비중을 차지하는가에 관한 것이다.

〈표 9〉는 경기도 전체에서 각 유형의 규제들이 차지하는 비중이다. 가용지와 비가용지의 구분을 고려하지 않았을 때 가장 빈도가 높은 유형은 18.13%를 차지하는 32(산림보전지역/보전임지/상수보호구역 외 토지), 17.51%를 차지하는 24(경지지역/비농업진흥지역), 9.51%를 차지하는 31(산림보전지역/보전임지/상수보호구역 등), 8.82%를 차지하는 22(경지지역/농업진흥구역), 5.25%를 차지하는 11(개발제한구역) 등이다. 그러나 이 수치로는 각 유형별 규제 실효성을

판단할 수가 없다. 아무리 강한 토지이용규제라 할지라도 적용대상이 어차피 물리적으로 사용할 수 없거나 또는 사용비용이 매우 높은 토지라면 규제의 실효성은 없는 것이기 때문이다.

같은 표 중에서 '비율 1'은 각 유형의 규제가 적용되는 토지 중 가용지의 비율을, 그리고 '비율 2'는 전체의 가용지 중 어느 정도가 각 유형의 규제들에 의하여 사용이 억제되고 있는가를 보여준다.

〈표 9〉 경기도지역 토지이용규제 유형별 지정실적 및 가용지 상황

번호	적 용 법 또는 용 도 지 역						지 정 면 적		가 용 지 상 황		
	국토 이용 계획	녹지 지역	개발 제한 구역	농특법	산림법	상수보호구역 또 는 특별대책지역	면적	비율	면적	비율1	비율2
11	도시지역	×	○	NA	NA	NA	517.00	5.51	39.65	42.80	3.98
12	도시지역	자연녹지	○	농업진흥	×	NA	51.50	0.55	51.50	100.00	0.98
13	도시지역	자연녹지	○	×	보전임지	NA	59.25	10.63	9.25	15.61	0.18
14	도시지역	자연녹지	○	×	준보전임지	NA	103.00	1.10	34.00	33.01	0.64
21	경지지역	×	×	농업진흥	×	○	201.50	2.15	201.50	100.00	3.84
22	경지지역	×	×	농업진흥	×	×	868.00	9.26	868.00	100.00	16.54
23	경지지역	×	×	×	NA	○	617.75	6.59	615.50	99.63	11.73
24	경지지역	×	×	×	NA	×	1723.75	18.38	1722.3	99.91	31.82
31	산림보전	×	×	×	보전임지	○	935.75	10.00	41.00	4.38	0.78
32	산림보전	×	×	×	보전임지	×	1784.75	19.83	188.80	10.53	3.58
기타							2514.50	26.82	1311.8	52.16	24.99
계							9376.75	100.0	5247.8	55.96	100.00

주: 1) NA로 처리된 항목은 해당 법에 의한 용도지역 지정 여부를 고려하지 않았음을 뜻함. 예를들어 '규제유형 II'의 경우 국토이용관리법상 도시지역이면서 개발제한구역인 토지를 뜻함. 농특법, 산림법, 그리고 상수보호구역 또는 특별대책지역에 NA 표시가 된 것은 이들 법에 의한 용도지역 해당 여부를 떠나 국토이용관리법상 도시지역이면서 도시계획법에 의해 개발제한구역으로 지정된 모든 토지가 '규제유형 II'에 해당함을 뜻함.

- 2) '비율 1'이란 각 유형별 규제를 받는 토지 중 가용지의 비율을 말한다.
- 3) '비율 2'란 가용지 전체 면적 중 각 유형의 규제를 받는 토지의 비율을 말한다.

경기도 전체(서울, 인천, 용진군 및 민통선 북방 제외)의 가용지 면적은 15억 9천만평으로서 전체 토지면적의 53.3%를 점한다. 이 중 가장 보편적으로 나타나는 규제의 유형은 31.82%를 차지하는 24(다른 용도지역의 지정이 없는 경지지역), 16.54%를 차지하는 22(경지지역과 농업진흥지역이 중복 지정되어 있고 다른 용도지역 지정이 없는 지역), 11.73%를 차지하는 21(농업진흥구역으로 지정된 경지지역이면서 상수원보호구역이거나 팔당특별대책지역 내의

토지)이다. 가용지의 여부를 고려하지 않았을 경우 상대적으로 부각되었던 산림보전지역이나 그린벨트 중심의 규제는 실질적으로는 규제의 실효성이 그리 크다고는 할 수 없다. 사용 가능한 토지가 도시적 용도로 사용되는 것을 막는 규제는 주로 경지지역이나 농업진흥지역을 중심으로 하는 규제인 것이다.

3. 토지공급억제의 구체적 메카니즘

(1) 주거·상업용 토지

도시용 토지에 대한 수요의 팽창은 기존 저밀도 개발지에 대해서는 고밀도로의 재개발 압력을, 그리고 인접 농지나 임야에 대해서는 도시용 토지로의 전용 압력을 가한다. 기존 저밀도 개발지의 경우 대개는 전통적 저층 건축양식에 적합하도록 세필화(細筆化)되어 있어 고밀화를 위해선 필지의 합병이 필요하다. 그러나 필지합병은 시장기능에 의하여 달성될 수 없다. 원활한 필지합병을 위해서는 도시재개발법에 의거, 재개발구역의 지정이 필요한데 현실적으로는 그 지정 실적이 미미하기 때문에 재개발을 통한 수요압력 해소 효과는 미미하다.⁸⁾ 도시용 토지에 대한 수요 팽창압력을 가장 먼저 흡수하는 것은 기존 주거·상업·공업지역 내의 농지들이다. 이들에 대해서는 농지보전법에도 불구하고 임의 전용이 허용되기 때문이다.

〈표 10〉 농지 임의 전용 가능지역

근거법률	지역
도시계획법	주거지역, 상업지역, 공업지역
공업배치및공장설립에관한법률	유치지역
산업입지및개발에관한법률	국가공업단지, 지방공업단지, 농공단지
수출자유지역설치법	수출자유지역
관광진흥법	관광지
국토이용관리법	공업지역, 관광휴양지역
자연공원법	공원지역

자료 : 한표환(1992), p. 74.

다음의 〈표 11〉은 1987년 현재 도시계획구역 내의 용도지역별 농지면적을 보여 준다. 도시화가 진척된 서울, 부산, 대구, 인천, 광주 등의 대도시에는 극히 소량의 농지만이 있을 뿐이나 아직도 많은 농촌이 있는 기타 지역에서는 도시계획구역 내에도 비교적 많은 농지가 존재함을 알 수 있다. 특히 경기, 전남북, 경남북에 많은 농지가 존재한다. 그러나

8) 이에 대해서는 김정호(1994) 중 「재개발/재건축」편을 참조할 것.

임의 전용이 허용되는 주거·상업·공업지역 내의 농지는 지역간 격차에도 불구하고 그 절대량은 극히 미미하다. 따라서 임의전용이 허용되는 주거·상업·공업지역 내의 농지만으로 도시용 토지에 대한 수요압력을 충분히 흡수할 수는 없다.

〈표 11〉 도시계획구역내 농지현황(1987년 현재)

(단위: 천ha)

구 분		주거·상업 ·공업지역	녹지지역
수 도 권	서울	0.005	0.055
	인천	0.004	0.035
	경기	0.033	0.476
	소계	0.042	0.566
부산 · 경남	부산	0.007	0.054
	경남	0.051	0.312
	소계	0.058	0.366
대구 · 경북	대구	0.004	0.074
	경북	0.050	0.350
	소계	0.059	0.424
광주 · 전남	광주	0.014	0.038
	전남	0.055	0.418
	소계	0.069	0.456
총	남	0.013	0.210
강	원	0.026	0.164
충	북	0.021	0.217
전	북	0.028	0.281
제	주	0.009	0.173
합	계	0.325	2.857

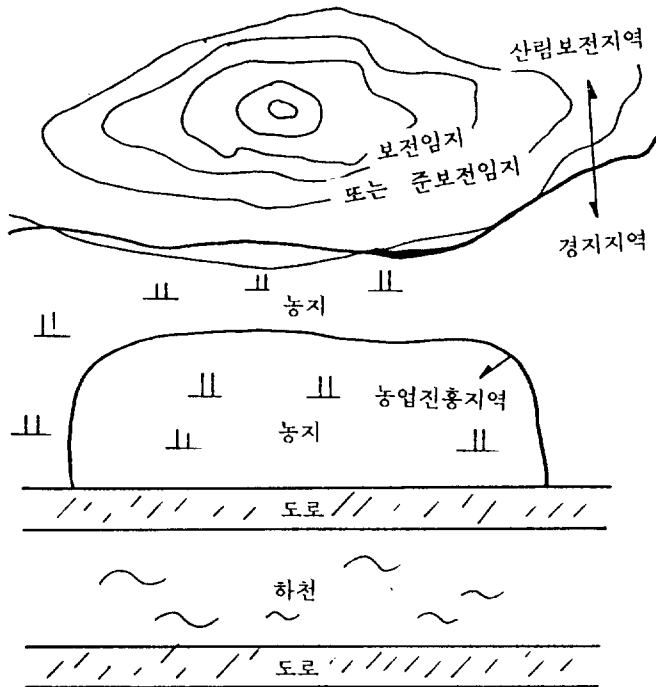
자료: 농림수산부 농지과. 한표환(1992), p. 37에서 재
인용

도시용 토지에 대한 수요가 기존의 주거·상업·공업지역을 벗어나 확장되면서 가장 먼저 부딪히는 장애는 녹지지역, 개발제한구역 등 벨트 형태의 보전목적 용도지역들이다. 이들 용도지역 내에서는 (특히 개발제한구역으로 지정된 지역 내에서는) 거의 모든 도시적 시설 설치가 금지된다. 따라서 도시 토지에 대한 수요팽창 압력이 그리 크지 않을 경우 도시용 토지는 녹지벨트를 뛰어 넘지 못하고 벨트 내에만 국한된다. 도시용 토지에 대한 수요는

팽창하는데 토지는 녹지벨트에 의하여 더 이상 확장되지 못한다면 토지의 가격이 상승할 것은 분명하다. 그러나 도시용 토지에 대한 수요가 더욱 팽창하여 어느 수준을 넘게 되면 일차적으로는 녹지벨트내에 점점이 박혀 있는 위성도시 도시계획구역 내 주거·공업·상업지역의 나대지나 농지, 저밀도 개발지들이 압력을 받게 되고 그것도 모자라면 녹지벨트를 뛰어 넘어 국토이용관리법의 적용을 받는 농지나 임야에 전용압력을 가하게 된다⁹⁾.

수도권지역의 경우 녹지벨트 내 위성도시는 주로 서울 주변지역에 해당하는데 구리시, 의왕시, 미금시 등이 여기에 속한다. 이들은 대개가 과거 농경시대의 집단취락지역들을 중심으로 지정되어 있어 그 면적이 매우 제한적이다. 만약 재개발을 통하여 이들 도시의 건축밀도를 쉽게 높일 수 있다면 토지의 절대 면적 자체는 좁더라도 밀도증가를 통하여 중심도시의 수요 압력을 상당히 흡수할 수 있겠으나 이미 지적한대로 재개발에는 필지합병이라는 복병이 놓여 있다. 게다가 수도권 위성도시의 다수가 군사보호구역이나 공군기지보위구역으로 지정되어 있어 기존 나대지의 고밀도 개발도 여의치 않다. 따라서 녹지벨트 내의 위성도시들도 중심도시의 수요압력을 흡수하지 못한다.

〈그림 3〉 전형적 농촌의 토지이용 및 규제형태



9) 이에 대한 상세한 논의는 김정호(1994) 중 「도시내 건축물 용도 및 밀도규제」편을 참조할 것.

녹지벨트내 도시계획구역의 토지들이 중심도시의 개발 압력을 다 수용하지 못하면 개발 압력은 녹지벨트 밖의 농지나 산림으로 향하게 된다. 다음의 <그림 3>을 통하여 알 수 있듯이 하천을 중심으로 양쪽에 도로가 나 있고 그 옆으로부터 산의 완만한 경사부까지는 농지가 형성되어 있는 것이 전형적인 농촌지역의 토지이용양태이다. 농지는 「국토이용관리법」에 의거, 대개 경지지역으로 지정된다. 이들 농지 중 토질이 우수하고 면적이 넓어 집단화가 가능한 지역에 대해서는 「농어촌발전특별조치법」에 의거한 농업진흥지역이 지정된다. 한편 산의 경사가 급해지거나 또는 입목본수도(立木本數度)가 높아지는 곳에서부터는 법적으로 산림이 된다. 산림은 산림법에 의거한 보전임지나 준보전임지 중 하나에 속한다. 이들 산림을 대개 「국토이용관리법」은 산림보전지역으로 지정한다.

중심도시의 팽창 압력을 수용한다는 측면에서 농지는 산림보다 훨씬 유리한 조건을 갖추고 있다. 경사가 완만하여 도시기반시설의 설치나 절토·성토비용이 절약될 뿐만 아니라 도로에도 가깝기 때문이다. 그러나 농지의 주거나 상업용도 전환은 「농지보전법」 및 「농어촌발전특별조치법」에 의거, 농가주택이나 농촌 편의시설에만 국한되며 국토이용관리법에 의한 경지지역에서도 같은 성격의 규제를 가하고 있다. 물론 경지지역 내의 토지 중 지적공부상의 지목이 전, 담, 대, 과수원 등 농지임에도 불구하고 실제로는 대, 공장용지, 임야, 잡종지로 사용되고 있는 경우는 수질, 대기, 또는 특정유해물질 배출시설이 아닌 시설의 부지로 전용이 가능하기는 하다. 그러나 경지지역이 대개는 집단적 농지에 대하여 지정된다는 사실을 감안할 때 그러한 예외조항을 적용받는 경우는 그리 많지 않을 것으로 생각된다.

산림 중 비교적 경사도가 낮아 도시적 용도로 적합한 지역은 산림법에 의해 대개 준보전임지로 지정되어 있다. 준보전임지의 전용은 보전임지와는 달리 전용허가가 아닌 산림훼손허가에 의하여 가능한데 규제의 정도는 그리 강하지 않다.¹⁰⁾ 따라서 준보전임지의 전용 절차인 산림훼손에 대하여 산림법만 적용된다면 규제 때문에 전용을 못하는 사례는 없을 것으로 판단된다. 물론 농지와는 달리 산림은 기존의 집단취락지역이나 도로로부터 멀리 떨어진 경우가 대부분이기 때문에 민간인이 산림을 독자적으로 개발하려 할 경우 사도개설, 전주설치, 상하수도 설치 등의 기반시설 설치 비용을 부담해야 하는 문제가 발생한다. 그러나 준보전임지의 전용을 통하여 발생하는 효용이 사적 전용비용을 초과하는 한 산림법이 준보전임지 전용의 큰 장애가 되지는 않는다.

농지이든 임야이든 전용을 원하는 자가 개별 국민이 아니고 행정기관일 경우 개인보다는

10) 보전임지의 경우는 전용이 허가된 몇가지 용도에 대해서만 선별적으로 전용을 허용하는 positive 방식으로 운영되는 반면 준보전임지의 경우는 전용 용도에 대한 제한은 없다. 준보전임지의 전용은 수려한 경관 보호나 산사태 방지 등을 위하여 필요한 지역을 제외하고는 특별한 제한이 없다.

훨씬 쉽게 도시적 용도로의 전용이 가능하다. 현행 법규하에서 정부의 주도하에 도시계획구역 밖의 농지나 임야를 주거나 상업용도로 전용할 수 있는 경우는 「택지개발촉진법」에 의거 택지개발사업을 수행하는 경우이다. 실제로 도시계획구역 밖에서 대규모 농지·임야를 주거·상업용도로 대량 전용할 수 있는 것은 정부 뿐이다. 그러나 대개의 택지개발사업을 통하여 공급되는 토지는 순수한 주거용지와 해당 주거지 거주민의 편의시설용에 국한된다. 현행 법규하에서는 광역시장을 대상으로 하는 시설용지를 정부가 공급할 수 있는 방법이 없는 것이다. 그나마도 토지의 부족이 가장 심각한 수도권지역에서의 일정규모 이상의 택지개발사업은 수도권정비계획이 막고 있다. 따라서 택지개발사업을 통하여서도 균형있는 토지의 공급을 기대하기는 어렵다.

(2) 공장용지

공장용지의 공급은 다음과 같은 세가지의 경로를 통해서 이루어질 수 있다. 첫째, 도시계획구역내의 용도지역 지정을 통한 방법이 그 하나이고 둘째는 국가공단, 지방공단, 농공단지 등 공단 설치를 통한 방법이며 마지막으로 도시계획구역 밖의 농지·임야 전용을 통한 자유입지 방식이다. 여기에서는 마지막의 자유입지에 대해서만 살펴 보기로 한다.¹¹⁾

도시계획구역 밖에서의 공장 자유입지는 주거나 상업시설 보다는 상당히 광범위하게 허용되고 있다. 그러나 해당 시·군·구 내에 농공단지 등 공단의 미분양 용지가 있을 경우는 자유입지허가를 내주지 않는다. 국토이용관리법상 자유입지에 의한 창업공장의 설치가 가능한 지역은 다음의 표와 같다.

〈표 12〉 국토이용관리법상 자유입지가능지역

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ○ 공업지역 또는 개발촉진지역의 공업용지지구(개발촉진지역의 공업용지구가 없을 경우에는 개발촉진지역의 용도를 세분하여 입지) - 업종의 제한없음 ○ 취약지역 중 생산시설지구 - 농어민 소득증대를 위한 공장(환경오염의 위험이 있는 공장 제외) ○ 산림보전지역 중 지목이 대지, 공장용지 또는 잡종지 - 가스, 입자상물질, 악취배출시설, 소음 및 진동배출시설이 있는 공장(폐수배출업종은 제외) ○ 경지지역 중 지목이 대지, 공장용지, 잡종지 또는 임야 - 소음·진동 배출시설이 있는 공장(폐수배출업종은 제외)을 창업하는 경우 |
|---|

11) 이에 대한 상세한 논의는 김정호(1994) 중 「도시내 건축물 용도 및 밀도규제」 및 「무리한 수도권 인구집중 억제책」편을 참조할 것.

자유입지를 원하는 토지가 국토이용관리법상 당해 공장의 입지를 허용하지 않을 경우는 용도지역을 개발촉진지역의 시설용지지구나 공업용지지구로 변경하여 입지할 수 있다. 그러나 다음의 용도지역내 토지는 용도지역 변경을 통한 공장용지로의 전용이 철저히 금지된다.

〈표 13〉 공장개별입지 제한지역

개별입지불가능지역	개별입지제한지역
<ul style="list-style-type: none"> ○ 국토이용관리법에 의한 자연환경보전지역, 관광휴양지역 및 수산자원보전지역, 취락지역 중 주거지구 및 녹지지구 ○ 도시계획법에 의한 주거지역, 상업지역 및 녹지지역 ○ 문화재보호법에 의한 문화재, 문화재보호구역 ○ 환경정책기본법 부칙에 의한 자연생태계보전구역 및 특정 야생동·식물보호구역 ○ 도로법상 접도구역, 연도구역 고속교통구역 ○ 수도법에 의한 상수원보호구역 ○ 광역상수도는 상수원보호구역 상류 20km 이내 지역 ○ 일반상수도는 상수원보호구역 상류 10km 이내 지역 ○ 농업용저수지는 상류 10km 이내 지역 ○ 산림법상 요존국유림, 보안림, 천연보호림, 채종림, 시험림 및 임업진흥촉진지역과 산림훼손허가제한지역 ○ 조수보호 및 수렵에 관한 법률에 의한 조수 보호구역 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기존 집단취락과 인접하여 주거생활에 지장을 초래할 우려가 높은 지역 ○ 광역상수도 관로매설지역 및 농업용 배수시설이 설치된 지역으로서 해당시설의 이설이 필요한 지역 ○ 농업용 담수호의 수질오염이 우려되는 지역

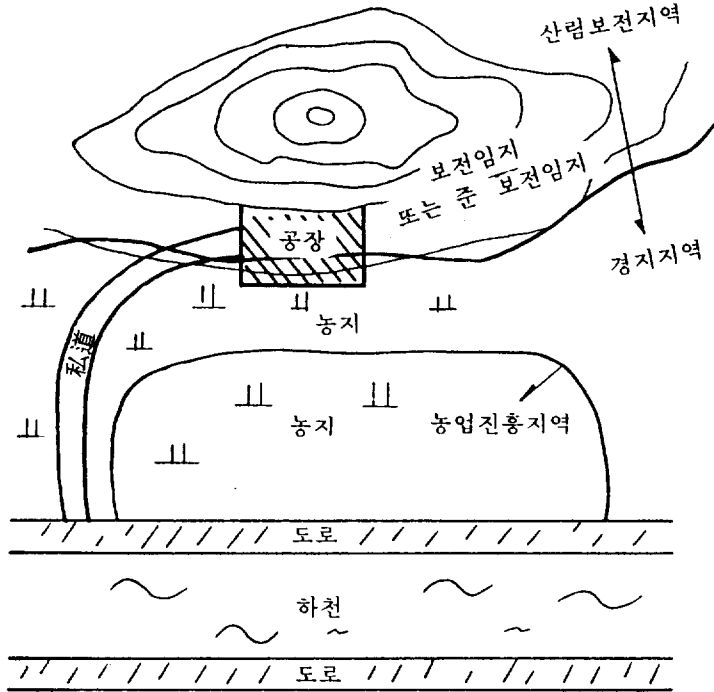
자료 : 김정호·김강수(1992), pp. 81~82.

개별입지 승인을 받는 과정에서 등장하는 또 하나의 중요한 규제는 농지편입비율 제한이다. 공장시설에 대한 농지편입허용비율 상한은 70%이다. 즉, 전체 공장용지 중 농지의 전용을 통하여 확보해야 하는 면적이 70%를 초과할 수 없는 것이다. 그러나 전용해야 할 농지가 농업진흥지역에 속할 경우는 편입비율 상한이 다른 경우의 20%이내인 14%이내가 되며 그것도 농업진흥지역안에서 할 수 있는 행위에 한정된다.

도로에서부터 산 밑의 완만한 경사부까지는 대개 농지로 구성되어 있기 때문에 농지편입비율 제한을 준수하기 위해서는 반드시 경사진 산의 일부를 전용해야 한다. 산은 대개 기존 도로로부터 상당 거리 떨어져 있기 때문에 공장과 기존도로간의 연결을 위한 사도(私道)의 설치 비용이 추가로 요구된다(〈그림 4〉 참조).

전용하려는 농지가 농업진흥지역에 속할 경우 일부 농산물 가공시설을 제외한 대부분 공장은 농지를 사용할 수가 없기 때문에 모든 토지를 산림의 전용을 통해서 확보할 수 밖에 없다. 또한 농업진흥지역내에서는 농업 목적 이외의 사도 설치가 금지된다. 따라서 농업진흥지역 외곽의 임야를 전용하여 시설을 설치할 경우 농업진흥지역을 우회하는 사도를 설치해야 하기 때문에 그 비용이 더욱 커진다.

〈그림 4〉 공장 자유입지의 전형적인 형태



4. 무엇이 문제인가?

농지나 임야의 전용규제가 가지고 있는 공통적이면서 근본적인 문제는 용도지역의 지정 방식이나 전용 심사 기준이 토지의 농업 또는 임업적 가치만을 기준으로 하고 있다는 사실이다. 해당 농지나 임야가 도시적 용도로 사용되었을 때 사회가 누릴 수 있는 도시적 효용은 농지나 임야의 전용 여부를 결정함에 있어 고려의 대상이 되지 않는 것이다.

농업진흥지역 지정지침은 용도지역 지정에 있어 토지의 도시적 가치가 무시되는 현상을 가장 극명하게 보여준다. 농지가 농업진흥지역으로 지정되면 도시적 용도로 사용하는 것이 거의 불가능하다. 따라서 도시용 토지에 대한 수요가 팽창할 것이 예상되거나 또는 현재 도시용 토지의 부족이 관찰되고 있는 지역은 되도록 농업진흥지역을 지정하지 않는 것이 사회를 위하여 바람직하다. 그러나 집단화된 우량농지는 그것의 도시적 효용과는 무관하게 모두 농업진흥지역 지정대상으로 삼는다는 것이 농수산부의 농업진흥지역 지침의 내용이다. 다음의 〈표 14〉를 통하여 알 수 있는 바와 같이 농업진흥지역 제외대상기준이나 추가편입기준에도 이러한 개념은 그대로 반영되고 있다.

〈표 14〉 농업진흥지역 제외대상 기준 및 추가편입 기준

제 외 대 상 기 준	추 가 편 입 기 준
<ul style="list-style-type: none"> ○ 개발계획이나 도시재정비계획이 현재 구체적으로 추진중에 있는 지역(기본계획 등 장기계획은 해당없음) ○ 주택, 공장 등으로 둘러싸여 있어 생산기반조성을 위한 광역투자가 불가능한 지역 ○ 폐수유입이 극심하여 농지로서의 보전가치가 없다고 판단되는 지역 ○ 개발제한구역 내의 농지 중 진흥지역 편입을 희망하지 않는 지역 ○ 한해, 수해 상습지 등 시·도지사가 판단하여 농업기반투자가 바람직하지 않다고 판단되는 지역 ○ 지목이 대지, 공장용지인 경우는 제외하되 잡종지는 편입을 희망하지 않는 경우에 제외 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지정기준에 미달하더라도 지역 농업 발전을 위해 필요하고, 농업기반투자 효과가 있다고 판단되는 지역 ○ 벼농사 뿐만 아니라 과수, 화훼, 축산등 시설영농단지로 육성할 가치가 있는 곳

자료 : 농림수산부, 「농업진흥지역 지정지침」, 1992. 7.

다음의 표는 경지지역 중 농업진흥지역으로 지정된 농지의 면적과 비율을 서울 중심으로부터의 거리 구간별로 분석한 내용이다. 만약 국가 전체의 차원에서 도시와 농촌의 문제가 동시에 고려되었다면 경지지역 중 농업진흥지역으로 지정된 면적의 비율은 도심에 가까워질수록 축소되어야 한다. 토지의 농업적 가치는 도심과의 거리에 크게 영향을 받지 않는 반면 도시적 가치는 도심에 대한 접근성이 클수록 높아질 것이기 때문이다. 그러나 이 표는 경지지역에 대한 농업진흥지역의 비율이 도심에 대한 접근성, 즉 그것의 도시적 가치와는 무관하게 결정되었음을 여실히 보여준다. 보전입지의 지정기준에서 토지의 도시적 가치가 무시되고 있기는 마찬가지이다.

국토이용관리법에 의한 경지지역, 산림보전지역, 자연환경보전지역 등 보전목적의 용도지역 지정 기준에서도 해당 토지의 도시적 가치가 무시하고 있다는 점에서 예외가 아니다. 경지지역은 현재 농업(전작, 답작, 원예, 축산 등)에 사용되고 있거나 앞으로 이용될 토지에 대하여 지정된다. 해당 토지의 도시적 가치는 고려되지 않는 것이다. 산림보전지역 지정시 주된 고려 사항은 임업에의 필요성, 환경보전·재해방지기능 등이다. 물론 환경보전 등의 기능은 일부 도시적 용도로 인정되기는 하나 어쨌든 산림보전지역을 지정함에 있어서도 해당 토지의 도시적 가치에 대한 적극적 고려는 이루어지지 않는다. 자연환경보전지역이나 수산자원보전지역 지정 기준에서도 거의 동일한 문제가 관찰된다.

〈표 15〉 경지지역 중 농업진흥지역의 비율

서울도심으로부터의 거리 (km)	경지지역면적 면적 (A : km ²)	농업진흥지역 면적 (B : km ²)	B/A (%)
0-20	453	448	20.00
20-25	451	451	100.00
25-30	855	463	54.15
30-35	1218	675	55.42
35-40	1184	448	37.84
40-45	1302	615	47.24
45-50	1792	693	38.67
50-55	1700	879	51.71
55-60	1820	970	53.30
60-65	1577	899	57.01
65-70	1362	831	61.01
70-75	858	540	62.94
75-80	173	103	59.54
80-85	2	1	50.00
85-90	4	2	50.00
90-95	6	6	100.00
합계	14757	8024	54.37

일단 지정된 비도시적 용도지역내의 농지·임야를 도시적 용도로 전용해 주기 위한 심사기준 (〈표 16〉)에서도 토지의 도시적 효용에 대한 고려는 찾아 볼 수 없다.

〈표 16〉 농지전용시 심사사항

구 분	검 토 사 항	의 건	
심사 기준 에 의 한 의 견	○ 전용목적의 실현성	확실	불확실
	○ 전용목적실현을 위한 최소한의 면적	적당	많음
	○ 인근농지에 미치는 악영향	없음	있음
	○ 인근농지의 일조·통풍·통작업에 미치는 영향	없음	있음
	○ 용배수로로 인한 농수산업 등에 미치는 영향	없음	있음
	○ 토사유출 등으로 인한 부근농지에 대한 피해유무	없음	있음
	○ 피해방재계획의 타당성	적당	부적당
	○ 대체농지개발시설의 설치계획의 타당성	적당	부적당
	○ 진흥지역안 용도구역별 허용행위 여부	가능	불가능
의 견	○ 신청농지의 보전가치 유무	없음	있음
	○ 신청농지 전용의 불가피성	인정	불인정
	○ 지역주민의 전용에 대한 의견	인정	불인정
중 합 의 견		적합 (일부 인가)	부적합

이러한 문제들은 농지전용에 대한 허가권이 잘못 배분된 데에도 그 원인이 있다. 우리나라의 토지 중 도시적 용도로 사용되고 있는 토지를 제외하면 모두 농지 또는 임야라고 보아도 큰 무리는 없을 것이다. 우리가 2차 또는 3차 산업의 확장을 선진국 진입의 수단으로 삼고 있는 한 도시화는 계속 확대될 수 밖에 없고 그에 따라 도시용 토지에 대한 요구도 계속 증가할 수 밖에 없다. 그러기 위해서는 현재 도시적 용도로 사용되고 있지 않은 용지의 전용이 필요해지는데 그것은 농지나 임야의 전용을 통하여 공급받을 수 밖에 없다. 농지 및 임야의 전용에 대한 궁극적인 권한은 농수산부가 가지고 있다. 결과적으로 도시용 토지의 공급에 대한 실질적 권한은 농림수산부에게 주어져 있는 것이다.

농수산부는 농업을 성장시키기 위하여 존재하는 기관이다. 농업의 성장은 단위면적당 생산량과 전체 농지면적에 의하여 결정된다. 단위면적당 생산량이 높아지더라도 농지면적이 줄면 전체 농업생산량은 축소될 수 있다. 따라서 농수산부나 농업관련 화이트 칼라들은 농지나 임야의 부존량을 극대화시키려는 인센티브를 가진다.

농지나 임야는 농림수산부, 농협 등 농업 관련 화이트 칼라의 존립 기반이기도 하다. 농지의 축소는 농산물 산출량 및 농민 규모의 축소를 가져와 이들 농업관련 화이트 칼라의 존립 기반을 축소시킬 것이다. 따라서 농지의 보전이 농민들에게 실질적 이익을 가져다 주는지의 여부와는 관계없이¹²⁾ 그들은 농지·임야의 전용을 최대한 억제하려는 인센티브를 가진다. 산림의 전용에 따른 사회적 기회비용이 농지의 그것보다 크에도 불구하고 농지 보다는 산림 전용(특히 준보전임지)을 도시적 토지수요에 대한 출구로 허용한다는 사실은 이러한 추론을 간접적으로 증명하여 준다.

V. 政策代案

도시용 토지의 공급이 부족한 가장 큰 이유 중 하나는 농지·임야의 보전정책이 토지의 도시적 가치를 무시하고 있다는 것이다. 따라서 이 문제에 대한 해결방안은 제3의 조직을 만들어 도시·비도시적 용도간 토지 배분 권한을 부여하는 것이다. 대통령 직속의 가치 「토지이용합리화 기획단」을 설치한 후 그 위원회에서 토지의 용도간 배분을 담당하는 것도 한 방법일 수 있다.

12) 농지의 전용을 용이하게 해주는 것은 여러가지로 농민들에게 이익을 준다. 첫째, 농지를 팔아 도시로 나가려고 하는 농민들의 경우 농지전용허용은 자산으로서의 농지가치를 높이기 때문에 이익이 된다. 많은 농민들이 자신의 농지가 농업진흥지역에 편입되는 것을 반대하는 현상이라든가 농지매매증명제도에 반대하는 현상 등은 그 증거일 것이다. 둘째, 같은 액수의 예산을 농업기반시설에 투자할 경우 농지의 면적이 작을수록 단위면적당 투자액이 늘어나 단위면적당 생산성이 증가한다. 농업을 계속하려는 농민들은 이를 통하여 이득을 보게 될 것이다.

이 위원회가 용도별로 토지를 배분할 때 중시해야 할 사항은 다음과 같이 요약될 수 있을 것이다.

첫째, 주거 또는 공업용지와 농지·임야간의 경계면에서 가격 차이가 농지·임야 전용의 사회적 비용에 해당하는 만큼의 가격차가 나도록 해야 한다. 농지·임야 전용의 사회적 비용에 대한 추계는 이 위원회가 해야 할 중요한 임무중의 하나가 될 것이다.

둘째, 주거·상업용지의 확장은 현재와 같이 택지개발사업방식이 아니라 도시계획구역확장함과 아울러 기존의 농지 및 구릉지를 도시계획법에 의한 주거지역 및 상업지역으로 포함시키는 방식을 취해야 할 것이다.

셋째, 그래도 농지·임야의 전용을 원하는 사람이 있을 경우를 대비하여 동 위원회에서 농지·임야의 전용에 관한 지침 제정, 시군구에서 시행하도록 한다. 이 때 농지편입비율에 대한 제한은 폐지하도록 한다. 이 규제는 접근성이 좋고 개발비용도 적게 들어가는 농지를 놓아두고 멀리 떨어지고 경사가 심하며 토지의 폭도 좁은 산비탈의 땅을 쓰도록 강요하기 때문이다. 이 경우 물론 과도한 농지·임야의 전용을 방지하기 위하여 전용의 사회적 비용 만큼을 부담금으로 징수해야 할 것이다.

넷째, 개발제한구역 및 녹지지역 중 산림이 울창하고 경관이 수려한 지역은 자연공원으로 지정하되 나머지의 지역은 주거지역으로 전환하도록 한다. 도시주변의 녹지는 벨트의 개념에서 섬 모양의 공원 개념으로 전환되도록 해야 하는 것이다. 섬모양의 녹지나 공원은 벨트에 비해 주민들의 접근성을 높이고 접촉면의 길이를 늘림으로서 도시민들에게 큰 효용을 가져다 줄 수 있다.

공장용지의 공급에 대한 정책은 현재와 같은 무리한 제조업분산정책에서 기업이 원하는 곳에 자유로이 입지할 수 있도록 하되 환경오염은 철저히 하는 방식으로 전환해야 한다(도시계획구역내의 공업입지정책에 대해서는 제3장을 참조할 것). 이를 위해서 가칭 「공장설립자유지대」의 설치가 필요하다.

국토이용관리법에 의한 공업지역이나 개발촉진지역의 공업용지지구와 같은 지역을 기업이 신청하기 전에 정부가 미리 지정하고 이 지역 내에서는 수질오염물질 배출 공장을 제외한 모든 공장의 설립을 허용해야 할 것이다. 「공장설립자유지대」는 그 안에 농지와 임야 등 어떤 지목의 토지도 포함할 수 있다는 점에서 사전에 모든 토지를 공장용지로 지목 변경해야 하는 공단과는 다르다. 「공장설립자유지대」는 도시계획구역내에 주거지역을 지정하듯이 도시계획구역이 아닌 지역이나 또는 도시계획구역이라 할지라도 녹지지역의 일부에 대하여 지정하고 기업에게 공장의 설립을 허용하는 것이다. 기존의 무등록공장들이 집단화되어 있는 지역은 우선적으로 공장설립자유지대로 지정되어야 할 것이다.

공장설립을 자유화한다고 하여 그것이 자유방임을 의미하는 것이어서는 안될 것이다.

공장설립자유지대내의 공장이 배출한 오염물질이 「지대」 밖으로 퍼져 나가는 문제(특히 수질 및 대기오염, 폐기물처리 등)에 대해서는 정부가 철저히 규제를 가하여야 한다. 그러나 「지대」 내에 입지하는 공장거리의 갈등이나 분쟁 등은 자치기구의 능력이나 민사소송 등으로 해결하도록 함으로써 정부의 개입을 최소화하여야 한다.

공장설립자유지대의 지정으로 인하여 발생하는 토지소유주의 불로소득은 개발부담금 및 양도소득세를 이용하여 충분히 회수될 수 있을 것이며 그것은 지역의 발전을 위하여 재투자될 수 있을 것이다.

한편 앞으로 분양될 예정이거나 또는 현재 미분양 상태에 있는 공단(수도권공단 포함)에 대해서는 50평 이하로 필지를 분할하는 것을 허용하여야 하며 또한 둘 이상의 기업이 하나의 필지를 분양받아 공동사용하는 것도 가능하도록 제도가 변경되어야 한다. 그렇게 함으로써 자본력이 부족한 영세 무등록공장이나 이전조건부 등록공장들의 부지 대금 부담을 해결할 수 있을 것이다.

〈參 考 文 獻〉

- 김경환·서승환(발간예정), 「도시경제론」, 홍문사.
- 김정호(1994), 「한국의 토지이용규제-평가와 대안」, 한국경제연구원.
- 김정호·김강수(1992), 공업입지·공장설치 관련 규제완화 방안(I)-민간공단 설립 및 개별입지 승인의 인허가절차를 중심으로-, 규제연구시리즈 92-04, 행정규제민간연구센터.
- 임업연구원(1991), 「산림의 공익적 기능의 계량화 연구(I)」, 과학기술처 특정연구 개발사업보고서.
- 임업연구원(1992), 「산림의 공익적 기능의 계량화 연구(II)」, 과학기술처 특정연구개발사업연구 보고서.
- 한표환(1993), 「도시내 농지활용 및 보전에 관한 연구」, 한국지방행정연구원 92-18(제163권).
- R. J. Arnott and F. D. Lewis(1979), "The Transition of Land to Urban Uses," *Journal of Political Economy* 87, pp.161-170.
- D. R. Capozza and Robert W. Helsely(1989), "The Fundamentals of Land Price and Urban Growth," *Journal of Urban Economics* 26, pp.295-306.
- J. R. Follain Jr. (1979), 「The Price Elasticity of the Long-Run Supply of New Housing Construction」, *Land Economics*, 55, May 1979, pp.190-199.
- IBRD(1933), "Housing : Enabling the Markets to Work," p.86.
- 김경환·서승환(발간예정)에서 재인용.
- IBRD(1989), 「The Housing Sector, Getting the Incentives Right」, IBRD Report #7292-MA.

〈부록〉 지역별 도시용 토지 공급의 적정성 판단 자료

(단위 : 만원)

구 분			도시용		비도시용			주거용			비주거용			
			住下 ¹⁾	工下 ²⁾	田上	畚上	林上	住下- 田上- 60304	住下- 畚上- 60304	住下- 林上- 175304	工下- 田上- 60304	工下- 畚上- 60304	工下- 林上- 175304	
수	서 울	동대문구	240				110			112				
		중랑구	380				37			325				
		강서구	170	150	66	61	15	98	103	137	78	83	117	
		구로구	350	245			40			292			187	
		양천구	260	180	33	30	50	221	224	192	141	144	112	
		서초구	420		75		40	339		362				
		강남구	480		145		30	329		432				
인 천	중구	140	80	15	12	13	119	122	109	59	62	49		
	남동구	150	50	24	20	11	120	124	121	20	24	21		
	북구	100	100	17	16	10	77	78	72	77	78	72		
	서구	100	90	15	15	10	79	79	72	69	69	62		
도 권	경 기	수원시 장안구	150		55	40	25	89	104	107				
		수원시 권선구	150		40	40	20	104	104	112				
		수원시 팔달구	150		60	50	35	84	94	97				
		성남시 수정구	240		47	40	9	187	194	214				
		성남시 중원구	240		36	30	13	198	204	210				
		성남시 분당구	140		55	55	17	79	79	106				
		안양시	200	150	45	35	15	149	159	167	99	109	117	
		의정부시	150		50	50	5	94	94	127				
		송탄시	70	35	16	10	30	48	54	22	13	19	▲13	
		광명시	250		30	25	20	214	219	212				
	도 권	기 도	안산시	80		11	10	6	63	64	56			
			부천시 원미구	180	230	65	29	30	109	145	132	159	195	182
			부천시 소사구	170	230	54	28	24	110	136	128	170	196	188
			부천시 오정구	140	230	58	29	19	76	105	103	166	195	193
			과천시	100		40	38	18	54	56	65			
			동두천시	30		27	20	4	▲ 3	4	8			
			구리시	270		80	70	15	184	194	237			
			미천시	200	70	60	50	7	134	144	175	4	14	45
			하남시	220		40	40	5	174	174	197			
			평택시	90		20	3	20	64	81	52			
도 권	기 도	시흥시	130	100	25	20	14	99	104	98	69	74	68	
		군포시	80	170	65	60	6	9	14	57	99	104	147	
		오산시	70	55	50	35	28	14	29	24	▲1	14	9	
		의왕시	80	95	43	40	40	31	34	22	46	49	37	
		고양시	140		60	15	35	74	119	87				

구 분			도시용		비도시용			주거용			비주거용			
			住下 ¹⁾	工下 ²⁾	田上	畚上	林上	住下- 田上- 60304	住下- 畚上- 60304	住下- 林上- 175304	工下- 田上- 60304	工下- 畚上- 60304	工下- 林上- 175304	
수 도 권	경	광주군	100	42	31	26	7	63	68	75	5	10	17	
		양주군	40	30	30	15	6	4	19	16	▲6	9	6	
		평택군	60	25	38	42	22	16	12	20	▲19	▲23	▲15	
		남양주군	100	70	45	20	3	49	74	80	19	44	50	
		여주군	80	15	3	2	2	71	72	61	6	7	▲4	
		화성군	70	50	50	25	30	14	39	22	▲6	19	2	
		파주군	60		15	15	15	39	39	27				
	기	연천군	25		10	10	1	9	9	6				
		포천군	30	25	15	10	2	9	14	10	4	9	5	
		양평군	30		20	17	12	4	7	0.4				
		용인군	80	40	50	43	30	24	31	32	▲16	▲9	▲8	
		가평군	30		6	6	3	18	18	9				
		김포군	25	35	36	15	12	▲17	4	▲5	▲7	14	5	
		이천군	100	18	3	2	2	91	92	80	9	10	▲2	
도	웅진군	30		12	5		12	19						
	강화군	50		7	5	4	37	39	28					
	안성군	70		25	15	8	39	49	44					
	부 산 경 남 권	부 산 경 남 권	서구	170	180			80			72			82
			동구	100				12			70			
영도구			180	180			45			117			117	
금정구			230	198	46	24	23	178	200	190	146	168	158	
동래구			245				37			191				
북구			130	140			37			75			85	
남구			20	150			30			▲28			102	
해운대구			150	140			25			107			97	
사하구			150	130			31			101			81	
강서구			70		18	9	5	46	55	47				
마산시 합포구			160		46	31	4	108	123	138				
마산시 회원구	120		25	30	3	89	84	100						
울산시 중구	110	57	25	25	4	79	79	88	26	26	35			
울산시 남구	120		80	40	32	34	74	70						
울산시 동구	100		17	17	10	77	77	72						
창원시	85		35	45	13	44	34	54						
진주시	160	70	22	30	2	132	124	140	42	34	50			
진해시	15	20	58	42	10	▲49	▲33	▲13	▲44	▲28	▲8			
충무시	70		30	4	1	34	60	52						
삼천포시	50	15	12	12	1	32	32	32	▲3	▲3	▲3			
김해시	88	60		9	8			73	62		45	34		

구 분			도시용		비도시용			주거용			비주거용			
			住下 ¹⁾	工下 ²⁾	田上	畚上	林上	住下- 田上- 60304	住下- 畚上- 60304	住下- 林上- 175304	工下- 田上- 60304	工下- 畚上- 60304	工下- 林上- 175304	
부 산 · 경 남 권	경 남 권	밀양시	30		10	14	3	14	10	10	▲16	▲20	▲20	
		장승포시	20	7	40	30		▲26	▲16		▲39	▲29		
		진양군	20	8	4	6	1	10	8	2	▲2	▲4	▲10	
		의령군	10		2	4	0.1	2	▲0	▲8				
		함안군	90	28	5	20	0.4	79	63	72	17	2	10	
		창녕군	25	14	8	7	4	11	12	3	▲0.1	1	▲8	
		밀양군	8	17	5	5	1	▲3	▲3	▲10	6	6	▲1	
		양산군	123	38	29	29	6	88	88	100	3	3	15	
		울산군	10	15	8	4	1	▲4	▲0.3	▲9	1	5	▲4	
	경 남 권	김해군	25			6	7		13	0.4				
		창원군	7		30	47	2	▲29	▲46	▲13				
		통영군	17	12	4	4	1	7	7	▲1	2	2	▲6	
		거제군	12		30	25	2	▲24	▲19	▲7				
		고성군			20	8	1							
		사천군	20	8	8	8	2	6	6	1	▲6	▲6	▲11	
		남해군	35	9	5	5	1	24	24	17	▲2	▲2	▲9	
		하동군	20	5	8	8	3	6	6	▲1	▲95	▲9	▲16	
		합양군	20		4	5	1	10	9	2				
대 구 · 경 북 권	대 구	동구	98	100	55	50	5	37	42	76	39	44	78	
		서구	120	115	80	40	13	34	74	89	29	69	84	
		북구	130	150	70	80	5	54	44	108	74	64	128	
		수성구	150				35			97				
	경 북 권	북	포항시	90	35	30	50	20	54	34	52	▲1	▲21	▲3
			김천시	60	15	20	8	5	34	46	37	▲11	1	▲8
			경주시	7		12	11	5	▲11	▲10	▲16			
			안동시	70		35	10	4	29	54	49			
			구미시	80	33	20	15	5	54	59	58	7	12	11
			영주시	60		6	10	3	48	44	39			
			영천시	45	20	13	15	6	26	24	22	1	▲1	▲3
			상주시	60	10	6	6	2	48	48	41	▲2	▲2	▲9
			점촌시	40		6	7	3	28	27	19			
			경산시	60	50	39	39	8	15	15	35	5	5	25
			달성군	42		32	23	3	4	13	22			
			군위군	20		7	7	5	7	7	▲3			
			의성군	20		2	6	1	12	8	2			

구 분			도시용		비도시용			주거용			비주거용			
			住下 ¹⁾	工下 ²⁾	田上	畚上	林上	住下- 田上- 60304	住下- 畚上- 60304	住下- 林上- 175304	工下- 田上- 60304	工下- 畚上- 60304	工下- 林上- 175304	
대 구 · 경 북 권	경 북	안동군	10	8	5	4	1	▲1	▲0.03	▲8	▲3	▲2	▲10	
		청송군	20		3	3	0.2	11	11	2				
		영일군	40	20	9	7	3	25	27	19	5	7	▲1	
		영양군	8		3	5	0.2	▲1	▲3	▲10				
		영덕군	20	9	5	5	1	9	9	1	▲2	▲3	▲10	
		경주군	38	15	6	3	1	26	29	20	3	6	▲3	
		경산군	25	40	29	20	7	▲10	▲1	0.1	5	14	15	
		영천군	18	17	8	7	3	4	5	▲3	3	4	▲4	
		고령군	10	28	14	10	1	▲10	▲6	▲9	8	12	9	
		청도군	5		3	6	0.2	▲4	▲7	▲13				
		성주군	15	12	5	10	1	4	▲1	▲3	1	▲4	▲6	
		칠곡군	40	30	35	30	8	▲1	4	14	▲11	▲6	4	
		금릉군	5	8	5	5	0.3	▲6	▲6	▲13	▲3	▲3	▲10	
		선산군	20	12	8	6	1	6	8	1	▲2	▲0.03	▲7	
		상주군	7	10	4	4	1	▲3	▲3	▲11	0.4	0.4	▲8	
		문경군	10	4	4	3	0.3	0.4	1	▲8	▲6	▲5	▲14	
		예천군	40		7	6	1	27	28	22				
		영풍군	30		3	4	0.3	21	20	12				
		봉화군	10		3	3	0.4	1	1	▲8				
		울진군	20		2	3	0.2	12	11	2				
울릉군	25		4		0.4	15	19	7						
광 주 · 전 남 권	광 주	동구	120		50	50	35	64	64	67				
		서구	100	65	85	80	20	9	14	62	▲26	▲21	27	
		광산구	70	30	70	80	35	▲6	▲16	17	▲46	▲56	▲23	
		북구	70	65	70	70	50	▲6	▲6	2	▲11	▲11	▲3	
	전 남	전 남	여수시	23	12	20	21	8	▲3	▲4	▲3	▲14	▲15	▲14
			순천시	60	35	40	32	15	14	22	27	▲11	▲3	2
			나주시	25	15	15	10	7	4	9	0.4	▲6	▲1	▲10
			여천시	30	26		10	6		14	6		10	2
			동광양시	22	12	18	25	15	▲2	▲9	▲11	▲12	▲19	▲21
			여천시	10		9	10	5	▲5	▲6	▲12			
			담양군	15	6	20	30	1	▲11	▲21	▲4	▲20	▲30	▲13
			강진군	25		2	3	0.4	17	16	7			
			영암군	30		22	21	9	2	3	3			
			해남군	40		3	4	2	31	30	21			
			무안군	2		2	2	3	▲5	▲6	▲18			
			함평군	10	3	4	5	2	▲0.03	▲1	▲9	▲7	▲8	▲16
장성군	10		10	7	5	▲6	▲3	▲13						

구 분			도시용		비도시용			주거용			비주거용			
			住下 ¹⁾	工下 ²⁾	田上	畚上	林上	住下- 田上- 60304	住下- 畚上- 60304	住下- 林上- 175304	工下- 田上- 60304	工下- 畚上- 60304	工下- 林上- 175304	
광 주 · 전 남 권	전	나주군	10		12	13	7	▲8	▲9	▲15				
		영광군	8		4	7	1	▲2	▲5	▲10				
		완도군	15		2	2	0.1	7	7	▲3				
		진도군	15		1	2	0.2	8	7	▲3				
		신안군	2		3	2	1	▲7	▲6	▲17				
		광양군	35		20	25	6	9	4	16				
	남	승주군	8		14	15	5	▲12	▲13	▲14				
		고흥군	10		3	3	0.4	1	1	▲8				
		보성군	8		3	3	0.2	▲1	▲1	▲10				
		화순군	10	3	6	6	2	▲2	▲2	▲9	▲9	▲9	▲16	
		장흥군	25		1	2	0.1	18	17	7				
		곡성군	5		8	6	0.3	▲9	▲7	▲13				
구례군	9	1	3	3	0.2	0.1	0.2	▲9	▲8	▲8	▲17			
대 전 · 충 남 권	대 전	동구	110	18	40	20	22	64	84	70	▲28	▲8	▲22	
		중구	115	40	40	30	14	69	79	83	▲6	4	8	
		대덕구	40		45	33	25	▲11	1	▲3				
		서구	20	25	70	70	40	▲56	▲56	▲38	▲51	▲51	▲33	
		유성구	30		110	110	40	▲86	▲86	▲28				
	충 남 권	충 남	천안시	70	35	35	34	10	29	30	42	▲6	▲5	7
			공주시	40		45	20	55	▲11	14	▲33			
			대천시	55	10	16	9	7	33	40	30	▲12	▲5	▲15
			온양시	70		70	5	5	▲6	59	48			
			서산시	62		30	23	25	26	33	19			
금산군			5		10	10	2	▲11	▲11	▲15				
연기군			10		58	49	15	▲54	▲45	▲22				
공주군			20	16	2	2	3	12	12	▲1	8	8	▲5	
논산군			20	12	25	15	10	▲11	▲1	▲8	▲19	▲9	▲16	
부여군			60		3	6	0.4	51	48	42				
서천군				12	8	8	6				▲2	▲2	▲2	
보령군			12	8	3	3	1	3	3	速6	▲1	▲1	▲10	
청양군			10		3	3	1	1	1	▲8				
홍성군			5		2	2	1	▲3	▲3	▲14				
서산군			20	8	10	7	9	4	7	▲6	▲8	▲5	▲18	
태안군	20		10	7	7	4	7	▲5						
아산군	16		25	25	10	▲15	▲15	▲11						
당진군	70		25	20	15	39	44	37						
예산군		10	3	3	8				1	1	▲16			
천안군	6	10	16	12	8	▲16	▲12	▲20	▲12	▲8	▲16			

구 분		도시용		비도시용			주거용			비주거용		
		住下 ¹⁾	工下 ²⁾	田上	畚上	林上	住下- 田上-	住下- 畚上-	住下- 林上-	工下- 田上-	工下- 畚上-	工下- 林上-
							60304	60304	175304	60304	60304	175304
강 원 도	춘천시	50	12	23	29	6	21	15	26	▲17	▲23	▲12
	원주시	40	15	13	17	4	21	17	19	▲4	▲8	▲6
	강릉시	100		35	27	14	59	67	68			
	동해시	28		2	2	0.1	20	20	10			
	삼척시	25		4	4	1	15	15	6			
	속초시	80		34	33	24	40	41	38			
	태백시	9	2	4		1	▲1		▲10	▲9		▲17
	춘천군	13	12	8	8	3	▲1	▲1	▲8	▲2	▲2	▲9
	원주군	17	10	3	3	1	8	8	▲1	1	1	▲8
	영월군	30	3	5	3	0.3	19	21	12	▲9	▲7	▲15
	홍천군	32		5	3	1	21	23	14			
	횡성군	15	10	5	4	1	4	5	▲3	▲1	▲0.03	▲8
	평창군	12		6	5	1	▲0.03	1	▲7			
	정선군	9		2	2	0.1	1	1	▲9			
	철원군	6		5	3	1	▲5	▲3	▲12			
	화천군	22		2	2	0.2	14	14	4			
인제군	15		4	3	0.2	5	6	▲3				
양구군	13		2	2	0.1	5	5	▲5				
고성군	15		12	10	4	▲3	▲1	▲6				
양양군	20		5	6	1	9	8	1				
명주군	15	5	5	4	1	4	5	▲3	▲6	▲5	▲13	
삼척군	6		4	3	1	▲4	▲3	▲12				
충 북	청주시	80	40	50	45	38	24	29	24	▲16	▲11	▲16
	충주시	70	25	10	9	10	54	55	42	9	10	▲3
	제천시	50	18	10	9	10	34	35	22	2	3	▲10
	청원군	17	20	15	13	9	▲4	▲2	▲10	▲1	1	▲7
	보은군	35	10	20	8	3	9	21	15	▲16	▲4	▲10
	진천군	40	15	7	5	6	27	29	16	2	4	▲9
	괴산군	30	12	8	8	7	16	16	6	▲2	▲2	▲12
	옥천군	40	18	8	8	7	26	26	15	4	4	▲7
	영동군	50	10	8	6	5	36	38	27	▲4	▲2	▲13
	음성군	35	20	5	4	10	24	25	7	9	10	▲8
	증평군	20	15	5	4	5	9	10	▲3	4	5	▲8
	제천군	10		5	5	2	▲1	▲1	▲9			
단양군	5		5	5	2	▲6	▲6	▲14				
전 북	전주시 완산구	50		40	25	10	4	19	22			
	전주시 덕진구	50	25	40	35	10	4	9	22	▲21	▲16	▲3
	군산시	25	19	24	33	12	▲5	▲14	▲5	▲12	▲21	▲11

구 분		도시용		비도시용			주거용			비주거용		
		住下 ¹⁾	工下 ²⁾	田上	畚上	林上	住下- 田上- 60304	住下- 畚上- 60304	住下- 林上- 175304	工下- 田上- 60304	工下- 畚上- 60304	工下- 林上- 175304
전	이리시	50	23	25	20	7	19	24	25	▲8	▲3	▲2
	김제시	20		13	12	7	1	2	▲5			
	남원시	20		4	4	5	10	10	▲3			
	정주시	40		6	4	2	28	30	20			
	완주군	20	5	3	3	4	11	11	▲2	▲4	▲4	▲17
	진안군	20		2	2	1	12	12	1			
	장수군	10		2	2	0.2	2	2	▲8			
	무주군	20		5	6	1	9	8	2			
	임실군	15		2	2	1	7	7	▲3			
북	남원군	8		2	2	2	▲0.03	▲0.03	▲11			
	순창군	15		3	4	1	6	5	▲4			
	정읍군	20	10	4	2	2	10	12	0.4	0.03	2	▲10
	고창군	20	2	2	2	1	12	12	1	▲6	▲6	▲17
	김제군	8		5	2	2	▲3	▲0.03	▲12			
	부안군	20		3	2	1	11	12	1			
	옥구군	5	12	23	21	10	▲24	▲22	▲23	▲17	▲15	▲16
	익산군	30	13	4	4	3	20	21	10	3	4	▲7
제주도	제주시	90		55		30	29		42			
	서귀포시	100		25		6	69		76			
	북제주군	25		5	2	3	14	17	4			
	남제주군	20		15	3	5	▲1	11	▲3			

주 : 1) 住下는 住居下の 약자임.
 2) 工下는 工業下の 약자임.