
濟州道 開發과 土地利用 政策

夫 萬 根

目 次

- I. 序 論
- II. 濟州道開發과 土地利用政策과의 關係
- III. 土地利用의 實態
 - 1. 機能別 土地利用實態
 - 2. 土地利用의 規制實態
- IV. 土地利用에 있어서의 問題點
- V. 土地의 機能別 利用展望
- VI. 濟州道開發을 위한 合理的인 土地利用政策
 - 1. 土地利用 面積의 擴大
 - 2. 土地利用 規制의 強化
 - 3. 土地利用의 誘導·促進
 - 4. 公有地의 確保
- VII. 結 論

I. 序 論

1950年代까지만 해도 우리나라의 土地問題는 대체로 農地問題를 의미하였고 그것도 耕者有田의 原則을 어떻게 實現시킬 것이냐에 중점이 두어졌다.¹⁾ 당시의 土地問題가 이러한 범주를 크게 벗어나지 못했던 가장 근본적인 理由는 이 때까지만 해도 農業用 이외의 土地에 대해서는 供給不足現象이 별로 나타나지 않았기 때문이었다고 할 수 있다.

그러나 1960年代初부터 各種 開發事業이 추진되고 都市化·産業化 現象이 급속히 이루어짐에 따라 土地問題는 사정이 크게 달라졌다. 즉 人口의 都市集中은 住宅地와 그 附屬用地的 需要를 급증시켰고 工業發達は 예전보다 몇 배나 많은 工場敷地를 要求하게 되었으며 政府의 國民生活에 대한 質的인 관심은 더 많은 公共施設用地를 필요로 하게 되었다.

이러한 需要增大는 한정된 國土内の 土地利用에 있어서 심한 競合現象을 가져와 優良農耕地가 他用途로 잠식됨으로써 農業生産에 阻害요인이 되고 있으며 所有者의 恣意的인 土地利用은 機能을 混在시켜 都市公害 및 産業公害를 야기시키는 原因이 되고 있다. 한편 經濟性 위주의 무계획적인 土地開發은 그 過程에서 自然을 파괴시켜 生態系에 까지 막대한 영향을 주게 되었다.

더욱 問題가 되는 것은 土地가 投機의 對象이 되어 地價가 폭등되고 特定人에 의한 過多占用現象이 나타나 都市地域内の 空地나 주변의 耕作 가능한 土地가 遊休地로 방치된 채 地價가 上昇되기만을 기다리는 狀態가 됨으로써 土地가 실제로 필요한 사람들에게 돌아가기가 어렵게 되어 버렸다는 점이다.

이에 따라 一般市民들은 宅地의 구입이 힘들게 되어 基本生活이 위협을 당하게 되고 企業家들도 工場用地的 매입을 위한 固定資本投資率의 증가로 결국은 製品의 生産費에 까지 영향을 주게 되었다. 또한 비싼 價格에 의한 公共施設用地的 買入은 그만큼 國民의 租稅負擔을 加重시키는 결과를 가져 왔다.

土地問題가 이같이 심각성을 더해감에 따라 政府는 이의 타개를 위해 몇 해 전 부터 土地市場에 적극 介入하여 地價·所有·利用등 여러가지 側面에서 政策的인 努力을 해오고 있는 것이 사실이다.

地價昂騰을 抑制하기 위해 각종 稅制의 新設과 基準地價등을 고시했으며 土地所有權에 대해서는 公概念까지 導入하는 方案을 模索하고 있다. 또 土地利用의 合理化를 위해서는 用途地域指定 開發制限區域設定등의 조치도 취해지고 있다.

그러나 이러한 努力은 이를 뒷받침해야 할 法的體系가 제대로 整備되지 않은데다 管理手段으로

1) 崔柄燮, 農地의 利用強制制度, 農村問題, 제 4집, 梨花女大農村問題研究所, 1978, p. 40.

서의 行政體制도 확립을 기하지 못하고 있어 現在의 土地政策은 國土綜合開發計劃의 추진에 效果的으로 기여를 하지 못하고 있는 실정이다. 이러한 現象은 國土計劃의 테두리 안에서 樹立된 圈域計劃인 濟州道觀光綜合開發計劃을 추진하는데 있어서도 별로 다를 바가 없다고 본다.

濟州道觀光綜合開發計劃은 合理的인 土地政策을 開發事業을 추진하는데 基本的인 前提로 삼고 있다. 따라서 濟州道の 綜合開發은 土地政策이 어느 정도 合理的으로 樹立되느냐의 與否에 成敗가 달려 있다고 볼 수 있다.

이러한 觀點에서 本論考는 濟州道 綜合開發事業을 效率的으로 推進하기 위해서는 그 手段으로서 次次 어떠한 土地政策이 必要한지를 주로 利用政策的인 側面에서 考察하는데 目的을 두었다.

따라서 本論考의 論旨展開은 먼저 濟州道の 綜合開發과 土地政策과의 關係를 考察하고 土地利用의 實態와 問題點을 규명한 다음 將來의 土地利用패턴을 機能別로 展望하고, 이를 바탕으로 土地利用의 合理化를 기할 수 있는 政策方向을 제시하였다.

II. 濟州道開發과 土地利用政策과의 關係

우리나라의 國土綜合開發計劃은 全國土의 均衡的 開發과 農·工業의 併進發展을 이룩하고 國民經濟 能率의 極大化를 위한 여건을 조성, 보다 바람직한 基盤을 構築하기 위한 것이다. 이 計劃은 基本目標을 ① 國土利用 및 管理의 效率化 ② 開發基盤의 擴充 ③ 國土의 包藏資源開發과 自然保全 ④ 國民生活環境의 개선등 네 가지에 두고 있다.²⁾

또 이 計劃은 開發政策으로서 工業基地의 構築整備, 交通·통신의 擴充, 水資源 및 에너지供給網의 整備, 不振地域開發을 위한 地域機能強化를 強調하고 있고³⁾ 力點事業의 方向은 地方中小都市의 育成 및 基幹的 社會間接施設의 체계적인 整비를 통한 國民經濟活動 能率의 極大化와 地域自立度의 조성등 均衡있는 發展에 두어지고 있다.

國土綜合開發計劃에서는 地域別로 조화된 國土空間秩序를 確立하기 위하여 全國을 8個中圈으로 区分하고 있는데 濟州地域이 바로 그 中圈의 하나이며, 圈域別로 開發의 基本構想을 策定하고 이에 따른 地域開發計劃을 세우도록 하고 있는데 바로 여기에 바탕을 두고 있는 것이 濟州道觀光綜合開發計劃이다.

따라서 濟州道觀光綜合開發計劃은 國土綜合開發計劃의 基本目標, 開發政策, 力點事業의 테두리 안에서 濟州道の 特性과 與件을 고려하여 樹立된 것으로서 觀光을 地域開發을 위한 主軸產業으로 하고 餘他產業을 여기에 연관시켜 장기적인 眼目에서 機能別 開發秩序를 確立시키려는 計劃이

2) 大韓民國政府, 國土綜合開發計劃(1972-1981), 1972, pp. 8-9.

3) 大韓民國政府, 前揭書, p. 9.

다.⁴⁾

이 計劃은 開發의 基本方向을 다음과 같이 크게 세가지로 設定하고 있다.

① 國際水準의 觀光地造成: 濟州道가 지닌 地理的인 여건과 觀光資源을 最大化로 活用하고 觀光客들에게 충분한 慰樂과 休息을 줄 수 있는 國際의 水準의 觀光地를 조성한다.

② 拠点開發로 波及效果 提高: 觀光 및 經濟的 立地條件이 좋은 拠点を 선정, 한정된 財源의 重點投資와 拠点別 完決主義로 經濟의 適正效果 및 他產業에의 波及效果를 높인다.

③ 綜合的인 테두리에서의 段階的開發: 地域開發의 基本的方向을 토대로 開發事業을 推進하되 앞으로의 社會 및 經濟的인 變動에 彈性性있게 대처하면서 優先順位에 따라 단계적으로 開發하여 점차 濟州道의 開發像이 실현되도록 한다.⁵⁾

이러한 開發計劃의 推進은 合理的인 土地政策의 樹立을 그 前提로 하고 있다. 따라서 開發事業의 效率的인 推進을 위해서는 自然 및 社會·經濟的 여건을 고려한 濟州道의 地域實情에 맞는 土地政策이 마련되어지지 않으면 안된다.

그런데 濟州道觀光綜合開發計劃은 이와같은 土地政策으로서 土地利用基本計劃을 樹立하여 開發과 保全의 調和를 기하고 必要한 곳에는 基準地價를 告示하도록 하고 있다.⁶⁾

즉 土地利用計劃의 樹立으로 個人所有의 土地를 國民全體의 福祉를 위하여 用途에 適合하게 使用할 것을 義務化하는 한편 國家 또는 地方自治團體는 이 計劃에 따라서 公共投資를 重點的이며 計劃的으로 整備함으로써 土地利用을 円滑히 誘導할 責任을 지도록 하고 있다. 또한 開發豫定地 등에 대해서는 基準地價를 告示하여 地價의 昂騰을 抑制하고 公共機關이 當該 土地를 買入할 必要가 있을 때에는 補償價의 基準으로 삼도록 하고 있다.

資本主義社會가 商品社會이고 土地도 商品의 하나임에는 틀림없으나 土地는 다른 商品에 비해서 현저한 特殊性을 가지고 있다.

土地는 恒久性을 갖기 때문에 立地條件을 變動시킬 수 없으며 아무리 資本과 勞動力을 投下하더라도 再生産이 不可能한 有限性을 갖고 있어 土地所有는 地表에 대한 独占으로서의 排他的 性格을 띠고 있다. 또한 土地에 따라 物理的, 化學的 性質이 다르며 地理的 條件이 相異한 까닭에 다른 것으로의 代替가 不可能하다.

더우기 土地는 人間生活에 不可欠의 經濟的 要素로서 各種 生活資料를 제공해 주는 원천이며 空間的으로 연속되고 있기 때문에 特定土地를 어떠한 用途에 利用하였을 경우 이에 接隸된 土地는 반드시 影響을 받게 되므로 土地利用은 獨立해서 存在할 수 없다는 性格을 가지고 있다.⁷⁾

4) 靑瓦臺觀光開發計劃團, 濟州觀光綜合開發計劃, 1973, p. 7.

5) 靑瓦臺觀光開發計劃團, 前揭書, p. 8.

6) 靑瓦臺觀光開發計劃團, 前揭書, p. 116.

7) 徐元宇, 土地에 대한 公法的 規制, 公法의 諸問題, 海峽文鴻柱博士華甲紀念論文刊行委員會, 1978, p. 727 參照.

이러한 특수성을 가진 土地는 個人的 所有의 對象物임과 동시에 人類共存을 위한 生活權의 保障手段으로서의 物權의 性格도 가지므로⁸⁾ 한 國家나 한 地域의 土地는 그 國家나 그 地域의 經濟財貨이며 福祉向上을 위한 手段임에 틀림없다. 그렇기 때문에 土地資源을 어떻게 이용하며 管理하느냐에 따라 福祉의 向上과 開發에 기여하는 정도가 달라지게 마련이다.

따라서 濟州道の 綜合開發을 效果的으로 推進하기 위한 手段으로서의 土地政策의 內容은 觀光 綜合開發計劃에서 제시하고 있는 用途地域指定이나 基準地價 告示制度만으로는 未洽하며 적어도 다음과 같은 本質的인 문제들을 考慮한후 세워진 것이라야 할 것이다.

첫째, 産業과 都市의 급속적인 발달과정에서 必然的으로 要求되는 住宅 및 工業用地, 公共施設用地 등 새로운 土地需要를 充足시킬 수 있는 土地供給의 體系를 어떻게 樹立할 것인가 하는 점이다.

둘째, 無秩序한 土地利用에서 오는 混亂과 不合理, 그리고 複雜하게 對立되어 있는 土地所有者들의 利害關係를 어떻게 規制하고 調整하여 地域內的 종합적이며 均衡있는 空間秩序를 確立할 것인가 하는 점이다.

셋째, 農耕地나 綠地등을 어떻게 有効適切하게 利用하고 保全함으로써 상호간에 調和를 기할 수가 있느냐 하는 점이다.

넷째, 장기적인 眼目에서 土地問題를 根源的으로 해결하기 위해 土地를 어떻게 積極的이며 計劃的으로 開發하고 高度利用을 할 것이냐 하는 점이다.

土地利用政策의 內容이 이상의 問題들을 計劃的으로 整序지을 수 있게 될 때 濟州道の 綜合開發은 效率的인 推進이 可能할 것으로 믿어진다.

Ⅲ. 土地利用의 實態

1. 機能別 土地利用實態

濟州道の 總面積은 현재 1,824.68 km²로 1966年의 1,819.57 km²보다 5.11 km²가 늘어났다. 機能에 따른 土地의 利用實態는 住居地가 3.16 km² (1.7%), 農耕地는 490.41 km² (26.8%)이고 林野는 1,138.29 km² (62.4%), 其他가 164.38 km² (9.1%)로 林野가 압도적 比重을 차지하고 있다. <表 1 參照>

이를 全國比率인 住居地 2.3%, 農耕地 22.4%, 林野 64.8%, 其他 10.7%⁹⁾와 비교해 보

8) 相場洋一, 生産豫地法についてユリスト, 国土利用計劃法と 土地問題, 有斐閣, 1974, p. 89.

9) 韓國開發研究院, 長期經濟社會發展 (1977-1991), 1977, p. 150.

면 濟州道는 農耕地의 比率은 비교적 높으나 다른 機能으로의 利用比率은 낮은 편이다.

<表 1> 土地의 機能別 面積 增減趨勢

| 區分 年度 | 總面積 | 農 耕 地 | | | 住居地 | 林 野 | 其 他 |
|----------|----------|--------|--------|-------|-------|----------|--------|
| | | 計 | 田 | 畓 | | | |
| 1966 | 1,819.57 | 491.47 | 480.94 | 10.63 | 25.63 | 1,189.47 | 112.85 |
| 1972 | 1,819.91 | 505.94 | 495.91 | 10.03 | 31.57 | 1,170.17 | 112.23 |
| 1978 | 1,824.68 | 490.41 | 480.82 | 9.59 | 31.60 | 1,138.29 | 164.38 |

단위 : km²

※ 資料 : 濟州道

1) 住居地 : 住居地로 利用되고 있는 토지는 31.60 km²로 1966年の 25.63 km²보다 23%인 5.97 km²가 증가했다. 이러한 사실은 人口增加에 따른 宅地需要의 擴大를 反証해 주고 있으나 이 期間 동안 濟州道의 人口는 336,694 명에서 443,708 명으로 32%가 增加되었는데도 住居地의 擴大 比率은 이를 따르지 못 하고 있다.

그러나 濟州道에서 都市化現象이 가장 두드러진 濟州市의 경우는 이 기간 동안 人口는 87,566 명에서 152,486 명으로 73%가 증가했는데 비해 住居地는 7.87 km²로 무려 87%가 늘어나 人口 增加率을 앞지르고 있다. 이는 新濟州의 건설, 土地區劃整理 등 각종 公共建設事業과 民間事業에 의해 많은 面積의 農耕地등이 宅地로 轉換되었음을 뜻하는 것이다.

2) 農耕地 : 현재의 농경지 面積은 490.41 km²로 1966 年の 491.47 km²보다 1.30 km²가 줄어들었는데 地目別 減少面積은 畓이 1.04 km², 田은 0.12 km²이다. 畓이 줄어든 것은 水利不完全畓이 田으로 轉換되었거나 宅地로 轉用되었기 때문이며, 그동안 中山間開發을 통해 많은 農耕地를 조성했는데도 田이 감소현상을 보인 것은 개간면적보다 더 많은 農耕地가 住宅이나 工場用地 또는 道路 등 公共施設用地로 잠식되었기 때문이다.

농경지의 地目別 構成比를 보면 畓이 1.95%로 모두가 해발 100 m 이하의 海岸地域에 집중되고 있는데 비해 田은 98.05%를 차지하여 全國에서 가장 比率이 높다. 田은 濟州道의 橢圓狀 土地 利用景觀중에서 200 m 이하의 海岸地域에 90% 이상이 연속적인 分布를 보이고 있으나 1) 地質의 條件에 의한 土薄性과 乏水性으로 單位面積에 대한 生産高는 낮은 편이다.

耕種樣式別 農耕地 利用狀況은 1966 년에는 一般作物 栽培面積이 484.93 km² (98.5%), 果樹栽培面積은 6.64 km² (1.5%) 였으나 1978 년에는 일반작물은 396.52 km² (75.3%), 과수는 120.

10) 吳洪哲, 濟州道 土地利用狀態와 未來, 濟州道, 通卷第 62 号, p. 82.

89㎢(24.7%)로 나타나 일반작물 재배면적은 계속 감소되고 있으나 과수재배면적은 크게 증가하고 있다.

한편 農家別 농경지의 所有規模는 平均 0.97 ha에 불과하며 農家 50,781 세대중 1ha未滿을 소유하고 있는 農家가 34,343 세대(68%), 1~3 ha는 15,865 세대(31%), 3 ha 이상은 493 세대(1%)로 나타나고 있다.

3) 林野: 林野面積은 1,138.29㎢로 1966년의 1,189.47㎢보다 51.18㎢가 줄어 들었다. 이는 개간에 의한 未林木地의 農耕地로의 轉用, 漢拏山 第2橫斷路等 中山間道路의 敷地, 기타 公共施設用地로 林野가 잠식된 때문이다.

林相別로는 林木地가 632.33㎢(55.5%), 未林木地는 505.96㎢(44.5%)인데 林木地의 구성은 침엽수림 46%, 활엽수림 31.3%, 침엽·활엽혼유림 22.7%이며 未林木地는 牧野 91%, 其他 9%로 되어있다.

林木地는 주로 해발 600m 이상의 高度에 위치하고 있으나 未林木地는 해발 200~600m에 橢圓狀으로 分布되어 下限의 농경지와 上限의 林木地의 漸移地帶를 이루고 있다.

4) 其他: 住居地, 農耕地, 林野 以外的 用途로 이용되고 있는 土地의 총면적은 164.38㎢로 1966년의 112.97㎢보다 45%가 증가되었다. 이 가운데는 상당면적의 不毛地도 포함되어 있기는 하나 이같은 絶對面積의 增加現象은 都市化 및 산업발전에 따르는 道路, 저수지, 댐등 公共 시설용지의 擴大에 기인하는 것이다.

2. 土地利用의 規制實態

우리나라에서 현재 시행되고 있는 土地關係法規는 50餘가지나 되며 이중 토지이용 規制에 관한 直接的인 規定을 두고 있는 것 만도 20여가지에 이르고 있다. 이들 法規들은 ① 国土政策法規 ② 農地政策法規 ③ 宅地政策法規 ④ 其他法規등 크게 네가지 類型으로 区分할 수가 있다.¹¹⁾

類型別로 대표적인 法들을 살펴보면 国土政策法規로는 国土建設綜合計劃法, 国土利用管理法, 公園法, 文化財保護法을, 農地政策法規로는 農地의 保全 및 利用에 관한 法律, 山林開發法, 農地擴大開發促進法등을 들 수 있다. 한편 宅地政策法規로는 都市計劃法, 土地區劃整理事業法, 土地収用法 등이 있고 其他法規로는 建築法, 公害防止法, 埋葬 및 墓地등에 관한 法律등을 들 수 있다.

이러한 法規들은 濟州道內의 토지에도 그대로 적용되어 土地利用에 대해 각종 規制를 하고 있는데 그 중에서도 가장 代表的인 規制樣態는 国土利用管理法에 의한 用途地域制 및 基準地價制. 農

11) 金永澈·閔載祚, 国土開發을 위한 土地所有權法理에 관한 研究, 文敎部學術研究報告書(社會科學系) 3, 1972, pp.6-7 參照.

8 는 문 장

地の 保全 및 利用에 관한 法律에 의한 絶対農地制, 都市計劃法에 의한 開發制限區域制가 될 것 같다.

1) 用途地域制의 施行

濟州道 全域의 토지는 國土利用管理法에 따라 用途地域과 用途地區가 지정되어 土地所有者는 그 土地를 指定目的에 적합하게 이용해야 하는 公法上의 規制를 받고 있다.

用途地域은 國土利用管理法上의 토지이용기본계획에 따라 1975년에 指定됐는데 土地를 效率의 이며 計劃的으로 利用·管理하기 위하여 그 機能과 適性에 따라 일정한 地域으로 区分한 것이다. 指定內容은 都市地域이 339.01㎢로 濟州道 全面積의 18%, 農業地域은 414.06㎢로 24%, 山林地域은 1065.0㎢로 58%이고 <表 2 參照> 他地域에 중복된 自然 및 文化財保全地域은 268.50㎢이다. 그러나 工業地域은 用途地域으로 지정이 되지 않았다.

한편 用途地區는 國土利用管理法上의 土地利用施行計劃에 따라 1979년에 指定된 것으로 用途地域을 보다 效率的으로 利用·管理하기 위하여 이를 세부적으로 다시 区分한 것이다. 指定內容은 濟州道 全域중 都市地域을 除外한 1480.56㎢를 대상으로 農業地域은 耕地地區 및 聚落地區로, 山

<表 2 > 土地利用基本計劃에 의한 用途地域

단위 : ㎢

| 區 分 | | 總 面 積 | 用 途 地 域 | | |
|------------------|-------|---------|---------|---------|---------|
| | | | 都 市 地 域 | 農 業 地 域 | 山 林 地 域 |
| 總 計 | | 1819.57 | 339.01 | 414.06 | 1066.50 |
| 濟 州 市 | | 252.18 | 115.99 | 25.97 | 110.22 |
| 北 濟 州 郡 | 小 計 | 703.88 | 81.69 | 182.52 | 439.67 |
| | 輪 林 邑 | 85.89 | 32.90 | 19.71 | 33.28 |
| | 輪 京 面 | 83.22 | 10.89 | 37.38 | 34.95 |
| | 涯 月 面 | 190.81 | 10.65 | 52.42 | 127.74 |
| | 朝 天 面 | 151.47 | 10.42 | 21.64 | 119.41 |
| | 旧 左 面 | 185.78 | 16.83 | 49.21 | 119.74 |
| | 嶽 子 面 | 6.71 | - | 2.16 | 4.55 |
| 南 濟 州 郡 | 小 計 | 863.51 | 141.33 | 205.57 | 516.61 |
| | 西 埽 邑 | 108.42 | 49.19 | 5.37 | 53.86 |
| | 大 靜 邑 | 176.88 | 24.21 | 36.58 | 116.09 |
| | 安 德 面 | 105.01 | 6.25 | 29.55 | 69.21 |
| | 中 文 面 | 144.10 | 21.25 | 27.51 | 95.34 |
| | 兩 元 面 | 187.57 | 9.79 | 35.00 | 142.78 |
| | 表 善 面 | 134.78 | 4.83 | 42.49 | 87.46 |
| | 城 山 面 | 106.75 | 25.81 | 29.07 | 51.87 |

※ 資料 : 濟州道

林地域은 山林保全地區 및 開墾促進地區로 自然 및 文化財保全地域은 自然環境 保全地區·文化財 保全地區·觀光休養地區로 세분하고 있다. <表 3 参照>

<表 3> 土地利用 施行計劃에 의한 用途地區

단위 : ㎡

| 區 分 | 總面積 | 農 業 地 域 | | | 山 林 地 域 | | | 自然 및 文化財 保全地域 | | | |
|---------|---------|---------|--------|--------|---------|---------|--------|---------------|--------|----------------|---------------|
| | | 計 | 耕 地 地區 | 聚 落 地區 | 計 | 山 保 地 區 | 林 全 區 | 開 墾 促 進 地 區 | 計 | 自然 環 境 保 全 地 區 | 文 化 財 保 全 地 區 |
| 總 計 | 1480.56 | 414.06 | 394.80 | 192.63 | 1066.50 | 547.54 | 518.96 | 268.50 | 163.98 | 95.43 | 9.08 |
| 濟州市 | 136.19 | 25.97 | 25.13 | 0.84 | 110.22 | 77.62 | 32.60 | 90.90 | 61.93 | 23.70 | 5.27 |
| 北 濟 州 郡 | 622.19 | 182.52 | 172.79 | 9.73 | 439.67 | 194.11 | 245.56 | 54.00 | 30.01 | 23.26 | 0.73 |
| 小 計 | 622.19 | 182.52 | 172.79 | 9.73 | 439.67 | 194.11 | 245.56 | 54.00 | 30.01 | 23.26 | 0.73 |
| 輪 林 邑 | 52.99 | 19.71 | 18.79 | 0.92 | 33.28 | 22.24 | 11.04 | - | - | - | - |
| 輪 京 面 | 72.33 | 37.38 | 36.02 | 1.36 | 34.95 | 22.98 | 11.97 | 0.48 | - | - | 0.48 |
| 涯 月 面 | 180.16 | 52.42 | 49.08 | 3.34 | 127.74 | 67.82 | 59.92 | 29.12 | 19.60 | 9.37 | 0.15 |
| 朝 天 面 | 141.05 | 21.64 | 20.98 | 0.66 | 119.41 | 57.68 | 61.73 | 22.78 | 10.41 | 12.27 | 0.10 |
| 旧 左 面 | 168.95 | 49.21 | 46.86 | 2.35 | 119.74 | 18.87 | 100.87 | 1.62 | - | 1.62 | - |
| 楸 子 面 | 6.71 | 2.15 | 1.06 | 1.09 | 4.55 | 4.52 | 0.03 | - | - | - | - |
| 南 濟 州 郡 | 722.18 | 205.57 | 196.88 | 8.69 | 516.61 | 275.81 | 240.80 | 123.49 | 72.04 | 48.37 | 3.08 |
| 小 計 | 722.18 | 205.57 | 196.88 | 8.69 | 516.61 | 275.81 | 240.80 | 123.49 | 72.04 | 48.37 | 3.08 |
| 西 滯 邑 | 108.42 | 5.37 | 5.37 | - | 53.86 | 40.08 | 13.78 | 33.09 | 18.24 | 14.85 | - |
| 大 靜 邑 | 176.88 | 36.58 | 34.89 | 1.69 | 16.09 | 9.63 | 6.46 | - | - | - | - |
| 安 德 面 | 105.01 | 29.55 | 28.18 | 1.37 | 69.21 | 21.99 | 47.22 | 0.84 | - | 0.40 | 0.44 |
| 中 文 面 | 144.10 | 27.51 | 26.23 | 1.28 | 95.34 | 58.93 | 36.41 | 29.36 | 21.25 | 1 | 2.00 |
| 南 元 面 | 187.57 | 35.00 | 33.18 | 1.81 | 142.78 | 122.62 | 20.16 | 60.20 | 32.55 | 27.01 | 0.64 |
| 表 善 面 | 134.78 | 42.49 | 41.31 | 1.17 | 87.46 | 19.49 | 67.97 | - | - | - | - |
| 城 山 面 | 106.75 | 29.07 | 27.71 | 1.36 | 51.87 | 3.07 | 48.80 | - | - | - | - |

※ 資料 : 濟州道

- ① 用途地區의 총면적에는 都市地域面積 339 ㎡는 包含되지 않았음.
- ② 自然 및 文化財保全地域의 用途地區는 餘他地域의 用途地區와 중복된 것임.

用途地域 및 用途地區가 지정된 토지는 그 이용과정에서 다음과 같은 規制를 받고 있다.

(1) 用途地域 안에서의 行為制限¹²⁾ : 都市地域에서는 都市計劃이 시행될 때 까지는 都市計

12) 國土利用管理法 第 15 条 參照 .

劃法の規定이 적용되며 農業地域에서는 農地의 保全 및 利用에 관한 法律의 規定에 따라 行위가 規制된다. 한편 山林地域은 山林法の 規定이 적용된다.

(2) 用途地区 안에서의 行為制限¹³⁾: 농업지역의 聚落地区에서는 公害의 危險이 있는 工場, 油類 및 火藥類저장소등 大統領令으로 정하는 施設이나 建築物등은 설치하지 못한다. 다만 指定目的에 현저히 위배되지 아니한 것은 道知事의 허가를 받아 설치할 수 있다.

山林地域의 開墾促進地区안에서 大統令으로 정하는 규모이상의 住宅用地 및 工業用地 造成事業을 시행하고자 할 때는 道知事의 허가를 받아야 한다.

한편 自然環境 保全地区 안에서의 行為 制限은 公園法 第 16 條의 規定을, 文化財 保全地区에서는 都市計劃法 第 19 條 第 3 項 第 1 號의 規定을, 觀光休養地区 안에서는 觀光事業法 第 46 條 第 6 項 및 第 48 條의 規定이 각각 準用된다.

2) 絶對農地의 指定

絶對農地는 農地의 轉用을 적절히 規制하여 優良農地의 保全을 도모하기 위해 農地의 保全 및 利用에 관한 法律에 따라 農水産部長官이 指定告示한 농지로서 그 대상은 주로 ① 公共投資에 의하여 조성된 農地, ② 農業基盤이 정비된 농지, ③ 集團화된 농지가 되고 있다.

1976년부터 지정되기 시작한 濟州道內 絶對農地의 면적은 현재 20,468 筆地에 5,524 ha 로 全体 농경지의 11.2%에 이르고 있다. <表 4 参照> 이 중 畚은 6,514 筆地 950.9 ha 로 전체

<表 4> 絶對農地 指定告示狀況 (1979.12.31. 現在) 단위 : ha

| 区 分 | 農地總面積 | 絶 对 農 地 | | | |
|-----|---------|----------|--------|-----------|--------|
| | | 筆 数 | 面 積 | 總面積에 대한 率 | |
| 畜 | 小 計 | 1,062.6 | 6,514 | 950.9 | 90 % |
| | 濟 州 市 | 75 | 248 | 35.9 | 48 % |
| | 北 濟 州 郡 | 343.4 | 1,828 | 287.6 | 84 % |
| | 南 濟 州 郡 | 644.2 | 4,438 | 627.4 | 97 % |
| 田 | 小 計 | 484,364 | 13,954 | 4,573.1 | 9.5 % |
| | 濟 州 市 | 5,474.5 | 887 | 305.9 | 5.6 % |
| | 北 濟 州 郡 | 20,053.5 | 4,625 | 1,496.2 | 7.5 % |
| | 南 濟 州 郡 | 22,908.4 | 8,442 | 2,771 | 12.1 % |
| 計 | 49,499 | 20,468 | 5,524 | 11.2 % | |

* 資料 : 濟州道

13) 国土利用管理法 第 16 條 参照.

畝의 90%에 이르고 있으며 田은 13,954筆地 4,573 ha로 전체 田面積의 9.5%이다.

일단 絶對農地로 指定되면 形質을 變更하거나 農地의 이용에 障害가 되는 施設 또는 構造物의 設置를 할 수 없으며 농지를 農作物 耕作, 多年性植物이나, 牧草 재배 이외의 목적에 사용하는 것이 原則적으로 禁止되며 他用途로 転用이 不可避할 때는 農水産部長官의 허가를 받아야 한다.

그러나 転用이 허가된 후에라도 許可의 目的 또는 條件에 위배된 경우에는 許可를 취소하거나 變更시키는 등¹⁴⁾ 土地所有者의 利用權에 制限이 가해지고 있다.

3) 基準地價의 告示

基準地價制는 원래 土地收用に 따르는 補償費의 減尠과 公共事業으로 인한 土地所有者의 不勞所得을 抑止할 목적에서 土地收用法에 도입되어 國家와 地方自治團體가 起業者가 되는 경우에만 적용하도록 되어 있었다.¹⁵⁾

그러나 이 制度가 國土利用管理法에도 도입됨으로써 特정한 公益事業의 시행과 관련없이 地價의 不當한 變動을 抑制하고 土地利用計劃의 원만한 수행을 도모하기 위해 地價가 현저히 變動될 우려가 있는 地域에 적용할 수 있도록 하고 있다.¹⁶⁾

濟州道에서의 基準地價는 1973年 7月 濟州市 일부지구, 萬丈窟地區 등 6個 地區에 최초로 告示되었는데 觀光開發 豫定地로서 基準地價가 告示된 곳은 현재 10개 地區에 總면적 185.12㎢로 濟州道全體 面積의 10%에 이르고 있다. <表 5 參照>

<表 5> 濟州道內 基準地價 告示地域 (1979.12.31. 현재) 단위: ㎢

| 告示日 | 地區名 | 位 置 | 面 積 |
|-------------|-----------|------------------------------|--------|
| 1973. 7. 20 | 돈 내 코 地區 | 西淸邑 法護川 中心 幅 1km, 長 9.5km | 24.47 |
| " | 西 淸 地區 | 西淸邑 正房瀑布中心 半徑 2.5km | 9.80 |
| " | 中文 - 西淸地區 | 中文 - 西淸間 海岸線基準 幅 0.5, 長 10km | 7.30 |
| " | 狹 才 地 區 | 翰林邑 狹才里中心 半徑 4km | 2.11 |
| " | 濟 州 市 地 區 | 三姓穴中心 半徑 2.5km | 24.09 |
| " | 萬 丈 窟 地 區 | 萬丈窟 進入路中心 幅 1km, 長 7.1km | 6.20 |
| 1974. 3. 29 | 蓮 洞 地 區 | 濟州市 蓮洞 도호리中心 半徑 1.5km | 7.32 |
| " | 中 文 地 區 | 中文海水浴場 中心 半徑 4km | 35.00 |
| 1974. 5. 31 | 城 山 地 區 | 城山面 城山水高 中心 半徑 4km | 31.30 |
| " | 朝 天 地 區 | 朝天面 威德國民學校 中心 半徑 4km | 37.53 |
| 計 | 10個 地區 | | 185.12 |

※ 資料: 濟州道

14) 農地의 保全 및 利用에 관한 法律 第6條.

15) 土地收用法 第16條의 2 參照.

16) 國土利用管理法 第29條 參照.

한편 1979年 12月에는 建設部가 濟州市를 包含한 全國 36個 都市에 대한 都市計劃 區域內의 基準地價를 일괄해서 告示했다. 그중 濟州市의 경우는 17) 地目別 坪當 平均基準價가 田은 11,730원, 塚地가 333,041원, 林野는 1,820원으로 되어 있다. 이를 全國의 他都市와 비교해 보면 田은 17번째, 林野는 19번째이나 塚地의 경우는 서울, 釜山, 麗水 다음인 5번째로 높다.

한편 用途地域別 坪當 最高基準地價는 商業地域이 3백만원, 住居地域은 80만원, 그리고 工業地域은 44만원으로 되어 있다. 이를 他都市와 比較해 보면 商業地域은 12번째이나 住居地域은 서울, 麗水 다음인 3번째이고 工業地域은 馬山市 다음인 全國에서 두번째로 높다.

이 基準地價는 建設部가 1978年 8월 21일 현재 조사한 去來價格을 중심으로 告示한 것인데 위의 비교에서 보는 바와같이 濟州市가 地目別로나 用途地域別로나 他都市에 비해 비교적 높게 策定된 것은 實際의 去來價格이 그만큼 비싸다는 사실을 뒷받침해 주는 것이라고 하겠다.

현재 濟州道內에 告示된 基準地價는 아직은 國土利用管理法이 의도하는 바와 같이 一般 土地去來 行위에 있어서의 價格의 指標는 되지 못하고 있으나 公共施設用地的 買入을 위한 土地收用の 경우에는 그 地價 또는 補償額의 基準으로 크게 活用되고 있다.

4) 開發制限區域의 設定

濟州都市開發制限區域은 1973年 5月 建設部告示 第88號로 設定되었는데 면적은 82.6㎢ 이고 地域範圍는 濟州市 주변과 朝天面 일부에 까지 이르고 있다.

開發制限區域의 지정목적은 자연과 조화를 이룬 都市의 生活環境을 마련하여 도시지역의 오염된 공기의 여과대를 설치하고 國民情緒의 醇化를 위한 景觀을 보전하는 동시에 都市의 無計劃의 인 外延的擴大를 방지하기 위한 空間的인 限界線을 劃定하기 위한 것이다.¹⁸⁾

이러한 區域안에서는 指定目的에 위배되는 토지의 形質變更, 建築物이나 工作物의 설치등이 嚴格히 통제되고 있어 住民들의 토지이용을 가장 심하게 規制하고 있는 조치가 되고 있다.

IV. 土地利用에 있어서의 問題點

濟州道內의 土地利用實態에 따른 現實的인 問題點으로는 크게 土地의 잘못 利用, 特定人에 의한 過多占用, 墳墓에 의한 農耕地 잠식, 環境의 惡化등 네가지를 들 수 있다.

1. 土地의 誤用

17) 現代經濟日報, 1979年 12月 14日 字 第5面, 第7面 參照.

18) 劉甲壽, 國土開發論, 建設硏究社, 1976, p.148.

土地利用의 合理化라는 側面에서 볼 때 問題點의 主宗을 이루는 것은 토지를 잘못 利用하는 것이라고 할 수 있다. 이 문제는 주로 優良農耕地가 住宅이나 工場用地等 他用途로 잠식되는 데서 연유되고 있다.

優良農耕地가 他用途로 轉用되고 있는 것은 우리나라 어디에서나 볼 수 있는 현상으로서 都市化와 經濟發展에 따라 激증하는 住宅 및 工業用地의 確保를 위해서는 不可避한 현상이라고 할 수 있지만 食糧自給을 위해 한치의 農耕地라도 保全해야 한다는 觀點에서는 바람직한 일이 결코 못된다. 더욱 問題가 되는 것은 住宅 및 工場建設을 위해 轉用된 農耕地가 与件變動이나 需要豫測이 빚나간 整地된 狀態에서 活用되지 않고 長期間 방치해 버리고 있다는 점이다. 주로 都市地域에서 土地가 잘못 이용되고 있는 원인은 크게 두가지를 들 수 있는데 첫째는 역사적으로 볼 때 濟州道內 都市地域의 土地利用패턴이 計劃的이라기 보다는 自然發生的이라는 데 있다.

濟州道內에서 都市計劃의 決定告示는 1952년에 濟州市가 그 효시를 이루었고 西淸邑(1965年) 翰林邑(1966年), 大淸邑(1966年)이 뒤따랐다. 이같이 都市計劃의 역사가 日淺한데다 都市計劃이 決定告示되기 이전에는 이들 地域의 土地利用에 대해 이렇다할 規制가 없었기 때문에 住宅이나 工場들이 農耕地안에 무질서하게 들어서서 이를 잠식했다. 또 都市計劃이 樹立된 以後에도 土地利用規制는 都市計劃法上의 用途地域制의 범위를 크게 넘어서지 못하고 基本計劃的 性格을 띤 用途別地域의 概略的 配分으로 만족하는데 그쳤다.

따라서 用途地域制의 적용과정에서 局地的 詳細성이 결여되어 있었으며 用途의 定義에 대해서 유연성이 많았기 때문에 사실상 土地利用計劃이 있으나마나한 結果를 가져왔다.

이에 덧붙여 傳統的 都市計劃의 2大規制對象인 土地利用과 街路를 놓고 볼 때 街路는 法執行上의 嚴格性을 가졌지만 土地利用에 관해서는 法適用에 弛緩性을 가지고 運用하는 경향이 있었다¹⁹⁾. 이러한 현상이 用途地域을 무시한 土地利用이라는 結果를 가져옴으로써 土地의 誤用을 심화시키는 원인이 되었다고 본다.

토지의 誤用을 야기시킨 두번째의 原因은 都市計劃樹立 당시 計劃區域을 과도하게 策定한데서 찾을 수 있다.

중견의 都市計劃을 보면 計劃面積이 濟州市는 124.06 km², 西淸邑은 49.19 km², 大淸邑은 58.68 km², 翰林邑은 57.11 km²로 行政區域에서 차지하는 比率이 濟州市 49%, 西淸邑 45%, 翰林邑 66%, 大淸邑 33%에 이르고 있다. 이러한 計劃上의 過欲現象은 集團農耕地는 勿論 都市化의 潛在力이 貧弱한 中山間에 까지 都市計劃區域을 擴大시킨 結果를 가져오게 했다.

이같이 중견의 都市計劃에서는 廣大한 地域範圍에 걸친 計劃區域의 劃定과 平坦地 優先主義에서 농경지에 주거지역 및 公營지역을 策定했다. 이런 用途地域에서는 原則적으로 그 用途에 위

19) 崔相哲, 都市土地利用의 目的別 需要豫測과 計劃基準設定에 관한 研究, 環境論叢, 第2卷 第1号, 서울大環境大學院, 1975, p. 54.

배되지 아니한 建物は 建築할 수 있기 때문에 農耕地의 중심부에 点的으로 住宅이나 建물이 立地하게 되어 20) 優良農耕地를 잠식하고 각종 公害를 유발시켜 농경지에 피해를 주는등 토지이용이 잘못 되게한 원인이 되었다고 할 수 있다.

이러한 過欲의 소산인 都市計劃區域은 이의 不合理性을 인정한 政府의 「農地保全을 위한 都市計劃整備方針」에 따라 1975년~1977년 사이에 재조정 되었다.

이 결과 위의 4개지역의 計劃區域 總面積은 종전의 289.04 ㎢에서 20%이상이 감소된 225.28 ㎢로 되었는데 地域別로는 西帶邑만이 종전대로 이고 濟州市는 118.98 ㎢로, 翰林邑은 32.90 ㎢로, 大靜邑은 24.21 ㎢로 각각 縮小되었다.

한편 위의 4개지역의 市街化區域의 總面積도 종전의 48.29 ㎢에서 절반이상이 縮小된 22.34 ㎢로 재조정됨으로써 환원된 25.95 ㎢가 농경지로 保全할 수 있게 되었는데 地域別 조정내용은 濟州市가 22.28 ㎢→9.66 ㎢로, 西帶邑이 8.02 ㎢→7.33 ㎢로, 翰林邑은 13.18 ㎢→2.70 ㎢로, 大靜邑은 4.81 ㎢→2.65 ㎢로 되었다. <表 6 參照>

<表 6> 濟州道內 都市計劃區域 變更內容

단위 : ㎢

| 都市別 | 計劃人口 (1986年) | 当初計劃區域 | | 變 更 計 劃 區 域 | | | | | 其 他 |
|-----|-----------------|--------|-----------------|-------------|-----------------|-----------|------|--------|-------|
| | | 總面積 | 市街化 計劃 面積 | 總面積 | 市街化 計劃 面積 | 農 耕 地 面 積 | | | |
| | | | | | | 計 | 絶對農地 | 相對農地 | |
| 濟州市 | 200,000 | 124.06 | 22.28 | 118.98 | 9.66 | 79.89 | - | 79.89 | 29.43 |
| 翰林邑 | 28,000 | 57.11 | 13.18 | 32.90 | 2.70 | 22.93 | 1.15 | 21.78 | 7.27 |
| 西帶邑 | 100,000 | 49.19 | 8.02 | 49.19 | 7.33 | 35.09 | - | 35.09 | 6.77 |
| 大靜邑 | 23,000 | 58.68 | 4.81 | 24.21 | 2.65 | 17.21 | - | 17.21 | 4.35 |
| 計 | 351,000 | 289.04 | 48.29 | 225.28 | 22.34 | 155.12 | 1.15 | 153.97 | 47.82 |

※ 資料 : 濟州道

그러나 再編整된 都市計劃區域 안에도 총 153.97 ㎢의 농경지가 남아 있는데 이는 計劃區域 총 면적의 68%에 해당되는 것으로서 아직도 적지 않은 問題點이 內在하고 있다.

비록 이들 農耕地의 거의 대부분이 綠地地域內에 存在하긴 하지만 物理的 都市化에 될선 앞서

20) 劉永暉, 土地利用의 實踐과 對策, 國土開發過程에서 派生되는 地域問題의 實踐과 그 對策, 韓國地理學 研究所 主編 學術심포지움主體論文, 1976年12月, p.49.

서 農業生産의 道具에서 地價上昇에 의한 不勞所得을 期待하는 投機道具로 탈바꿈해 짐으로써 利用形態가 粗放化 내지는 遊休化해지고 있으며 실질적인 농경지 잠식현상이 일어나고 있다. 이러한 토지이용의 方向은 都市計劃과 食糧自給計劃 雙方에 아무런 이로움이 없을 뿐더러 매우 有害한 要素를 內包하고 있다.²¹⁾

2. 特定인에 의한 過多占用

1960年代 초반부터 시작된 開發부흥을 타고 濟州道の 土地는 特定인에 의한 過多占用現象이 두드러지게 나타나기 시작했다. 個人은 個人대로, 企業은 또 企業대로 都市近郊에서는 工場新築의 名目으로 土地를 買入했고 中山間에서는 牧場을 건설한다는 口實로 많은 土地를 사들였다.

그러나 이렇게 個人의 過多占用한 土地는 현재 거의가 遊休狀態로 방치된 채 地價上昇만을 기다리는 실정이며 企業이 占用한 土地도 일부만이 工場敷地나 牧場으로 活用되고 있을 뿐 나머지는 投機의 對象이 되고 있다.

이같은 投機現象 및 遊休化는 濟州道內 土地의 價格을 昂騰시키는 直接的인 要因이 되고 있는 데다 效率인 土地利用面에서도 逆機能으로 작용하고 있는데 特定인에 의한 土地의 過多占用이 가능한 것은 法體系의 未備등에 그 원인이 있다고 하겠다. 즉 農耕地는 所有上限線이 3 ha로 制限되고 있다고는 하나 가족이나 친척의 명의로 買入함으로써 法網을 교묘하게 빠져나올 수 있으며 林野나 垆地등은 所有上限線조차 없으므로 얼마든지 買入이 可能하기 때문이다.²²⁾

<表 7> 法人所有 土地 現況 (1978.12.31. 현재)
단위 : ha

| 区 分 | 計 | 業 務 用 土 地 | 非 業 務 用 土 地 |
|-------|----------|-----------|-------------|
| 垆 地 | 45.16 | 15.62 | 29.54 |
| 農 耕 地 | 86.98 | - | 86.98 |
| 林 野 | 4,376.84 | 1,315.80 | 3,061.04 |
| 其 他 | 2.34 | - | 2.34 |
| 總 計 | 4,511.32 | 1,331.42 | 3,179.90 |

※ 資料 : 濟州道

현재 法人이 占用하고 있는 濟州道內의 토지는 총 4,511 ha로 <表 7 參照> 濟州道 總面積의

21) 廣炳基, 土地利用의 現況과 問題, 都市問題, 韓國地方行政共濟會, 1976年 8月号, pp.13-14.

22) 劉永暉, 前揭論文, p. 54.

2.4%에 이르고 있는데 이 중 活用되고 있는 것은 29%인 1,331 ha에 불과하고 71%인 3,179 ha는 非業務用으로 방치상태에 있다. 그러나 이 統計는 法人所有만의 경우이고 個人이 過多占用한 토지까지 합친다면 中山間의 경우만 해도 1만 ha를 넘고 있다.

濟州道가 1979年初에 해발 200~800 m에 소재한 81,154 ha를 대상으로 조사한 土地所有實態를 보면 30 ha 이상을 소유한 者가 民間人은 158명인데 그들의 소유총면적은 무려 15,976 ha에 이르고 있다. <表 8 參照>.

<表 8> 規模別 中山間 土地所有狀況 (1978.12.31. 현재) 단위: ha

| 區分 | 3 ha 未滿 | | | | 3 ~ 30 ha | | | | 30 ha 以上 | | | |
|------|---------|-------|-------|-------|-----------|-------|------|------|----------|-------|-------|-------|
| | 人員 | 總面積 | 既開發 | 未開發 | 人員 | 總面積 | 既開發 | 未開發 | 人員 | 總面積 | 既開發 | 未開發 |
| 道內人 | 44102 | 28943 | 12511 | 16430 | 1473 | 10490 | 3753 | 6737 | 106 | 8602 | 4146 | 4456 |
| 道外人 | 328 | 307 | 148 | 159 | 144 | 1417 | 553 | 864 | 52 | 7374 | 3573 | 3801 |
| 國有 | - | - | - | - | - | 40 | 3 | 37 | - | 6866 | 4007 | 2859 |
| 市郡有 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 9103 | 3293 | 5810 |
| 部落共用 | - | 7 | 3 | 4 | 22 | 400 | 99 | 301 | 61 | 7605 | 2832 | 4773 |
| 計 | 44438 | 29257 | 12662 | 16593 | 1639 | 12347 | 4408 | 7939 | 219 | 39550 | 17851 | 21699 |

* 資料: 濟州道

이 중 濟州道內 居住者는 106명으로 平均 84 ha씩 총 8,602 ha를 소유하고 있으며 濟州道外 居住者는 52명으로 平均 141 ha씩 총 7,374 ha를 소유하고 있다. 이들이 占用하고 있는 토지 중 7,719 ha는 既開發되어 現在 活用되고 있으나 나머지는 未開發狀態에 있어 土地利用의 效率化에 부정적인 요소로 작용하고 있다.

3. 墳墓의 農耕地 覆食

濟州道는 「墓多의 섬」이라고 일컬어질 정도로 墳墓가 많은데 이는 道民意識이 傳統的으로 風水地理思想이 강함때다 火葬을 기피하고 있는데서 연유되는 것 같다.

濟州道の 墳墓總數는 350,432 기이며 占有하고 있는 土地面積은 2,454 ha로 道總面積의 1.3%에 해당하고 있다. <表 9 參照> 이들 墳墓는 거의가 해발 600 m 이하에 소재하고 있는데 이 중 10萬基가 農耕地에 있어 農地 660 ha를 잠식함으로써 農業生産增進에 莫大한 支障을 초래하고 있다.

<表 9> 濟州道內 墳墓現況 1979.12.31. 現在

| 區 分 | 墓 地 | 墳 墓 數 | 面 積 (ha) | 備 考 |
|---------|-----|---------|----------|--------------------------|
| 部落公設墓地 | 100 | 56,903 | 201 | |
| 市邑面共設墓地 | 56 | 20,251 | 124 | |
| 無緣共同墓地 | 12 | 21,286 | 13 | |
| 私 設 墓 地 | 810 | 5,974 | 194 | |
| 集團公園墓地 | 3 | 1,100 | 202 | |
| 其他地墳墓 | - | 244,918 | 1,620 | 農耕地內：墳墓數 10 萬基，面積 660 ha |
| 計 | 981 | 350,432 | 2,354 | |

※ 資料：濟州道

行政當局은 70 년대 초반부터 無緣墳墓의 整理, 墓地集團化施策 등을 통해 農耕地內 墳墓의 移葬을 추진하고 있으나 法制의 未備와 暗埋葬의 계속, 그리고 연고자들의 비협조로 뚜렷한 성과를 거두지 못하고 있는 실정이다.

4. 環境의 惡化

1960 年代 이후 濟州道에도 經濟性爲主의 開發行爲에 따라 土地의 環境惡化現象이 적지 않은 問題點으로 대두되고 있다.

土地環境惡化의 첫째 類型은 經濟開發과 都市化에 따른 自然의 破壞現象이다. 經濟開發과 都市化는 土地의 구조와 利用形態를 變更시키는 作用을 하게 되는데 이러한 變更은 產業施設의 立地, 交通 및 通信網의 擴大, 水路의 整備 및 變化등의 形態로 나타난다.

이것은 能率과 便宜에 초점을 둔 經濟性的의 提高에 기여하는 것이 사실이지만 한편으로는 建設工事用 土石의 무분별한 採取와 無計劃的인 開墾으로 自然綠地 및 公園의 破壞, 農地의 침식등 自然狀態를 破壞시키는 原因이 되고 있기도 하다.

自然環境의 破壞는 결과적으로 그것의 復旧내지 保全을 위한 投資費를 증대시키며 食糧自給을 어렵게 하고 위락공간의 減少로 인한 國民의 精神的, 肉體의 健康을 惡化시키고 있다.

土地環境 惡化의 둘째 類型은 施設의 混在에서 오는 汚染現象이다. 都市近郊에서는 道路나 上·下水道 등의 기반시설도 정비되지 않은 채 住宅 및 工場이 무질서하게 세워져 不良住宅地등을 형성했기 때문에 都市環境을 惡化시켜 公共投資를 되풀이 하여도 效率이 提高되지 않을 뿐 아니라 工場과 住宅에서 나오는 廢水로 農耕地가 피해를 입고 있다.

또한 都心地의 住宅街에도 工場들이 들어서서 廢水는 勿論 騒音, 振動, 惡臭 등 각종의 公害를 유발해 環境을 惡化시키고 있다.

V. 土地의 機能別 利用展望

土地利用의 變化는 制度的·技術的·行態的·計定的인 變數에 의하여 決定되어지므로 토지의 機能別 需要豫測을 正確히 하기 위해서는 이러한 變數들에 대한 면밀한 검토가 必要하다.²³⁾

一例로 장래의 工業用地를 예측하기 위해서는 工場敷地造成에 대한 政策 및 規制, 生産기술의 革新, 生産參與者의 作業空間利用에 대한 行態變化 與否등을 적절히 고려하지 않으면 안된다.

그러나 이같이 다양한 變數는 個別的이 아니라 複合的으로 作用하는 多變數, 그 자체가 多元的인 性格을 띠는 경우가 많으므로 土地의 機能別 需要를 精確히 예측하고 이를 計量化하기란 결코 쉬운 일이 아니다.

따라서 本論考에서는 濟州道內 토지의 機能別 需要를 計量的이며 具體的으로 豫測하려고 보다는 過去와 現在의 土地利用을 바탕으로 將來의 機能別 變化方向을 展望하는데 그쳤다. 土地利用 政策의 수립에는 이러한 利用展望도 큰 도움이 될 수 있을 것으로 믿어지기 때문이다.

일반적으로 土地利用 패턴은 주로 세가지 觀點에서 變化가 이루어질 것으로 展望되는데²⁴⁾ 첫째는 人口가 增加하고 産業이 발전함에 따라 土地의 量的需要가 급격히 증대될 것이라는 점이다.

人口의 增加는 그만큼 새로운 宅地의 조성을 필요로 하며 生活水準의 向上에 따라 사람들은 더 넓은 住居空間 및 위락공간을 원할 것이다. 한편 工業化現象은 새로운 工場用地의 需要는 물론 既存工場들도 副次的인 필요에 따라 보다 土地粗放의 확장을 하려는 경향을 띠게 될 것이다. 또한 公共施設用地도 더욱 많이 필요하게 될 것이다.

둘째는 既存土地의 高度利用과 더불어 低生産의 土地利用이 高生産의 利用으로 점차 轉換이 이루어 질 것이라는 점이다.

셋째는 競爭의 需要를 지닌 土地에 대한 여러 用途間에 競合現象이 심화될 것이고 地價上昇은 계속될 것이라는 점이다. 토지가 갖는 고유한 特性인 不增性, 供給의 非彈力性, 非代替性 때문에 住宅建設에 있어서 宅地買入費의 부담이 증가되어 결과적으로 住宅의 供給價格 引上과 工業用地의 高價로 固定資本投資率의 증가로 製品生産費의 上昇을 誘導하게 될 것이고 政府의 公共事業에 있어서 用地買入費의 加重은 國民의 租稅負擔을 불가피하게 증가시킬 것이다.

23) 崔相哲, 國土의 目的別 需要豫測과 國土開發政策의 方向, 地域開發研究, 第7卷 第1号, 全南大地域開發研究所, 1976, p. 2.

24) 趙東奎, 生態論的 接近方法에 의한 國土綜合開發計劃樹立에 관한 研究, 第8집, 慶熙大國土綜合開發研究所, 1979, p. 11 參照. 崔相哲, 前揭論文, p. 4 參照.

이러한 變化方向을 토대로 할 때 將來에 있어서 濟州道 土地의 機能別 利用패턴은 구체적으로 다음과 같은 變化가 이루어질 것으로 여겨진다.

1) 市街地

市街地의 土地利用活動은 技術革新이나 生活樣式의 變化에 따라 가장 敏感하게 反應하기 때문에 장차 가장 급격하게 變化하는 부문이 될 것이 틀림없다.

經濟活動의 확대 및 多樣化로 既存産業의 活動을 위한 土地需要가 당연히 增加될 것이고 새로운 種類의 需要도 발생하게 된다. 또한 人口增加와 生活水準의 向上으로 住宅, 公園綠地등 生活用地的 1人당 需要面積도 크게 증가되며 既存市街地와 인접해 있는 郊外의 土地도 市街地에로의 壓力을 크게 받게 될 것이다.²⁵⁾

都市地域에서 土地需要의 이러한 팽창은 첫째, 市街地의 平面的擴大를 불가피하게 만들어 都市内部의 많은 農耕地와 林野의 蚕食을 초래할 것이며 開發 및 管理의 費用이 많이드는 傾斜地, 低地등의 利用과 既存 市街地의 再開發이 크게 이루어질 것이다. 한편 住宅地는 郊外地域으로 擴散되게 되고 工業用地도 都市地에서 外廓地帶로 立地하게 될 것이다.

그러나 일반 農村地域은 家族計劃에 의한 人口의 自然增加率 鈍化 및 都市地域으로의 人口流出 등 복합적인 요인으로 人口의 절대수 減少現象이 나타나는 곳이 적지않아²⁶⁾ 住居用土地의 需要는 오히려 줄어들 것으로 보여져 傳統的인 聚落形態에 根本的인 修正이 가해질 것으로 여겨진다

둘째, 都市内部의 土地利用은 集約性과 高度化가 이루어질 것이며 既存의 土地利用 結合方式으로는 장차의 모든 欲求를 充足할 수 없기 때문에 用途別 地域制의 專用化, 空地地區의 設定등 새로운 土地利用 結合方式이 대두될 것이다.²⁷⁾

2) 農耕地

현재의 農耕地面積은 都市計劃區域 내부의 것까지 포함하고 있는 것인데 都市化現象에 따라 이 區域의 농경지는 많은 면적이 非農業用으로 전환이 불가피하게 될 것이다. 그러나 中山間에서의 農경지 개간사업도 활발하게 전개될 것이다. 耕地整理등 농업기반의 整備強化로 農경지 이용에 고도화가 이루어져 농업생산성의 향상과 作物의 選擇的栽培 현상이 확대될 것이다.

이에따라 主穀의 재배면적은 상대적으로 줄어들고 특용 및 經濟作物栽培가 크게 증가될 것이며

25) 崔相哲, 前掲論文, p.15.

26) 濟州道内の 176개 村落가운데 1969-1974年 사이에 人口가 줄어든 곳은 44.3%인 78個 村落이며 그 중에서도 安德面과 翰京面地域이 더욱 심한 減少現象을 나타내고 있는데 이러한 현상은 앞으로 계속 될 것이다. 이에 대해서는 吳洪哲, 村落의 實態와 再編成方案, 開發過程에서 派生되는 地域問題의 實態와 그 對策, 韓國地理研究所 主編 學術심포지움主體論文, 1976年 12月, pp.24-25 參照.

27) 崔相哲, 前掲論文, pp.18-19.

그중에서도 감귤재배면적이 가장 확대될 것이다. 作物栽培技術의 향상과 교통수단의 발달, 저장수단의 改善등으로 高等園芸는 전형적인 都市周辺 近郊農業 일변도의 형태에서 탈피, 보다 자연적 조건이 적합한 곳에서 栽培되는 遠郊農業의 형태로도 적지않게 전환될 것이다.

3) 山林地

相對林地는 耕作地 및 牧場用地로의 사용등 他目的 利用轉換의 대상지가 되어 절대면적의 감소가 불가피하게 될 것이다. 그러나 絕對林地는 水資源 涵養, 에너지 및 公害의 防止源으로서 自然保護의인 観点에서 保全策이 강구될 것이다.

木材의 供給地로서 林木蓄積量의 증대를 위한 造林이 이루어지고 經濟性에 입각한 樹種更新事業, 採種林事業도 활발히 추진되며 山地가 지니고 있는 觀光資源도 積極的으로 開發되어 질 것이다.

4) 餘暇地

餘暇地는 그 特性에 따라 크게 水辺餘暇空間, 山林餘暇空間, 文化的 또는 歷史的 餘暇空間의 세가지 類型으로 구분할 수가 있다. 앞으로 道民의 所得增大와 觀光客의 급증에 따라 觀光·위락등을 위한 각종 시설확충의 필요가 불가피하게 될 것인데 이는 결과적으로 餘暇地의 需要를 크게 增大시킬 것이다.

한편 餘暇地에 대한 質的인 변화도 이루어져 餘暇時間 活用に 있어서 自然景觀 자체보다 人工的 施設爲主의 積極的 餘暇活용이 나타날 것이며 餘暇時間 증대로 개인적 趣向이 다양화해짐에 따라 각종 스포츠施設을 위한 用地需要가 급격히 증대될 것이다.

또한 公共住宅과 都市의 土地利用이 高度化됨에 따라 共同的인 空間도 상대적으로 增加될 것이다.²⁸⁾

5) 工業地

工業의 立地는 原料, 動力, 勞動力, 用水, 交通등의 조건에 좌우되게 마련이다. 따라서 濟州道의 与件上 重化学工業은 발달이 힘들 것으로 展望되나 道内の 主産物을 原料로 하는 輕工業은 앞으로 伸張될 것이 확실하므로 工業用地도 어느 정도의 확대가 불가피할 것이다.

오늘날 工業生産패턴의 일반적인 추이는 점점 土地를 많이 所要하려는 경향으로 흐르고 있다. 이에따라 工場을 새로히 짓거나 都心地의 既存工場을 都市 주변으로 이전할 경우 많은 用地를 필요로 하며 駐車場, 倉庫, 野積場등 부수시설에 쓰일 면적도 크게 增加될 것이다.

28) 崔相哲, 前掲論文, pp.18-19.

VI. 濟州道開發을 위한 合理的인 土地利用政策

비록 같은 國家內라고 해도 토지에 관한 當面與件은 地域別로 크게 다를 수가 있다. 따라서 地域別 土地利用政策은 그 지역의 社會・經濟的 여건 및 機能, 그리고 特性에 부합되게끔 세워져야 合理的인 것이 될 수 있다.

그러나 이는 地域別 土地利用政策이 全的으로 獨自的이라야 한다는 것을 의미하는 것은 결코 아니며 어디까지나 上位計劃인 國土綜合開發計劃上的 國土利用政策의 테두리 안에서 地域與件을 고려하고 세워져야 한다는 現實的인 限界가 뒤따르게 된다.

현재 우리나라가 시행하고 있는 土地利用政策을 類型別로 보면 ① 住宅用地, 産業用地의 지정 등 土地의 適正利用의 指導, ② 과도한 集中開發의 阻止 등 土地의 잘못된 利用의 制限, ③ 開發回避의 制止 등 土地의 不使用・放棄의 規制, ④ 都市再開發 등 土地再利用의 指導, ⑤ 山地開墾, 埋立 등 土地利用面積의 확장, ⑥ 社會的 副作用의 最低化를 위한 環境保全 등으로 大別할 수가 있겠다.

濟州道는 國土綜合開發計劃上 觀光을 중추기능으로 하고 각종 산업을 觀光과 연계시켜 地域의 특성을 최대한으로 살릴 수 있는 方向으로의 開發을 모색하고 있다.

따라서 濟州地域의 效果的인 開發을 이룩하기 위해서는 다른 어느 地域보다도 土地의 利用과 保全이라는 兩面이 調和를 이룰 수 있는 方向의 土地政策이 모색되어지지 않으면 안된다.

이렇게 볼 때 특히 중요하다고 생각되는 몇 가지를 든다면 ① 생산성향상을 위한 土地利用面積의 확대 ② 環境의 質的向上을 위한 利用規制의 強化 ③ 土地의 積極的 利用의 誘導・促進 ④ 開發의 戰略的 拠点을 마련하기 위한 國公有地의 확보가 아닌가 보아진다.

1. 土地利用 面積의 擴大

1) 中山間地域의 開墾

濟州道の 土地利用面積 확대를 위한 가장 큰 潛在力을 가진 곳이 바로 中山間地域이다. 中山間은 해발 200~600m에 橢圓狀으로 分布된 5만7천여 ha의 광활한 地域으로 濟州道 總面積의 28%에 이르는 傾斜 5°~15°의 용암대지이다.

이곳은 예전부터 農耕地로 이용되었으나 1917년 濟州道에 海岸一週道路가 개설되어 中山間部落이 쇠퇴하면서 버려지기 시작했는데 특히 1948년 4·3暴動에 의한 中山間部落의 集團疎開로 황폐화의 길을 계속했다. 그후 이곳은 주로 放牧地로 이용되었고 1960년대 부터는 開發부운을

타고 일부면적에 대한再開墾이 이루어 졌으나 아직도 相当面積이 遊休狀態로 방치되어 있다. 이렇게 된 이유는 自然的要因과 社会·經濟的 要因이 복합적으로 작용된 때문이다.

自然的要因으로는 中山間이 ① 低温, 日照不足, 強風, 積雪 등으로 氣象條件이 나쁘며, ② 強酸性, 表土不足, 深土不足 등에 기인하는 土壤不良, ③ 用水欠乏 등 水利條件이 不利한 點들을 들 수 있으며 社会 經濟的 要因으로는 土地利用을 위한 기반시설의 결여, 개간에 소요되는 資金 및 資材不足 등을 지적할 수 있다.²⁹⁾

中山間 地域에 開墾可能地가 얼마나 될 것이냐에 대해서는 보다 精確한 分析이 필요하겠지만 濟州道當局의 推計로는 2만여 ha로 나타나고 있다.

즉 濟州道가 해발 200 ~ 800 m의 토지 81,154 ha를 대상으로 실시한 현지조사에 따르면 이중 34,920 ha는 이미 개간이 되어있고 未活用地는 46,233 ha 인데 이중 25,045 ha는 開墾不能地 이나 나머지 21,888 ha는 開墾可能地로 나타나고 있다. <表 10 參照>

<表 10 > 中山間 開發可能面積 (1978.12.31. 現在)
단위: ha

| 土地所有別 | 所有人員 | 總面積 | 既開發面積 | 未開發面積 | | |
|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| | | | | 計 | 開發可能地 | 開發不能地 |
| 道內人 | 46,601 | 48,034 | 20,409 | 27,625 | 15,110 | 12,515 |
| 道外人 | 525 | 9,098 | 4,274 | 4,824 | 2,404 | 2,420 |
| 國有 | - | 6,906 | 4,010 | 2,896 | 559 | 2,337 |
| 市郡有 | - | 9,103 | 3,293 | 5,810 | 1,381 | 4,429 |
| 部落共同 | 90 | 8,012 | 2,934 | 5,078 | 1,734 | 3,344 |
| 計 | 46,296 | 81,154 | 34,920 | 46,233 | 21,188 | 25,045 |

* 資料: 濟州道

이러한 開墾可能地를 所有形態別로 보면 濟州道內人 所有가 15,110 ha, 道外人所有 2,404 ha, 國有地 559 ha, 市·郡有地 1,381 ha, 部落共同所有 1,734 ha로 個人所有가 전체의 83%인 17,514 ha에 이르고 있다.

따라서 行政當局은 國公有地의 개간에 노력해야 할 것은 물론이지만 民間인들이 개간사업에의 積極參與를 誘導하기 위해서는 中山間 既存道路網의 정비, 새로운 道路의 建設 등으로 基盤을 확충시켜 주고 中山間의 既存部落을 計劃化함으로써 開發의 「戰略的 拠点」을 마련해 주어야 할 必要가 있다. 또 中山間의 土地에 대한 精密調査를 실시하여 세밀한 土地利用計劃을 세우고 개간

29) 강경선, 中山間開發을 위한 나의 提言 (I), 제주도, 通卷第 49号, 1971, p. 73.

참여자에게 行政支援을 해 주는 등 政策的인 배려가 要望된다고 하겠다.

다음으로 제기되는 문제는 이렇게 개간된 土地를 어떤 目的에 利用할 것이냐 하는 점이다. 개간된 山地의 利用形態는 ① 糧穀生産, ② 桑田造成, ③ 果木植栽, ④ 牧畜用地, ⑤ 燃料林 및 用材林造成, ⑥ 觀光資源開發 등 크게 6 가지로 나눌 수가 있다.³⁰⁾

이러한 利用形態는 地形, 土壤, 氣候, 植生 등 자연적인 여건과 地域別 社會・經濟的인 特性에 따라 달라지게 마련이지만 濟州道의 경우 中山間開發은 주로 목야개간의 性格을 띠고 있으므로 그 用途는 일반작물재배 및 改良草地造成에 主眼點을 두고 이를 觀光과도 연계시키는 것이 바람직한 방향이라고 보아진다.

2) 市街地內 空閑地의 活用

都市地域에 있어서 市街地의 平面拡散을 방지하면서도 土地利用面積을 확대시킬 수 있는 方案의 하나는 空閑地를 생산적인 用途로 積極 活用하는 일이다.

現在 濟州道의 都市計劃區域內에 散在한 空閑地가 얼마나 되는지는 資料가 없어 精確히는 알수 없으나 적어도 수백 ha에 이를 것으로 추정된다.

이러한 空閑地는 土地區劃整理事業을 통해 民間에게 扠下된 것도 있고 원래부터 民間人 所有인 것도 있는데 대부분이 수년이상 放置되어 遊休化狀態로 投機對象이 되고있어 土地利用度 提高에 莫大한 阻障을 주고 있다.

自由中國의 土地政策에 있어서 주목할 점은 都市地域內의 未利用地에 대한 所有制限이다. 즉 市政府는 農地를 除外하고 建築物이 건설되어 있지 아니한 都市內의 토지의 最高所有面積 - 1000 ㎡ - 을 정할 수 있고, 이들 土地所有者에 대하여 2년이내에 建築物의 建設을 命할 수 있으며 이 期間을 넘어도 建設하지 않을 때에는 當局은 이를 收用할 수가 있다.³¹⁾

이러한 法制度는 都市의 空閑地를 줄이는데 결정적인 기여를 하고 있는데 우리나라는 아직 이 같은 法體系가 정비되지 않고 있으며 이를 間接的으로 規制하고 있는 空閑地稅라는 制度도 낮은 稅率, 非現實的인 課額, 그리고 2백평이상이라는 寬容적처사로 말미암아 별다른 效果를 거두지 못하고 있다. 따라서 空閑地를 생산적인 용도에 積極 活用할 수 있도록 하기 위해서는 尤호적절한 法的 뒷받침이 필요하다고 하겠다.

土地의 利用面積擴大와 關連하여 제기되고 있는 또 하나의 문제는 都市計劃事業에 의하여 도로 망을 개설할 때 道路邊에 버려진 소위 <조각空地>를 어떻게 活用하느냐에 관한 것이다.

현재 濟州市의 경우만 해도 조각空地는 무려 5,114 필지에 이르고 있으며³²⁾ 기타의 都市計劃

30) 강경선, 前揭論文, p. 66 參照.

31) 自由中國 實施都市平均地權法令 第 52 條參照.

32) 濟州新聞, 1979年 11月 10日 第 7面參照.

地域에도 상당 면적에 이를 것으로 推定되는데 이들 空地는 建築法施行令上의 建築基準面積에 미달되어 活用을 못하는 것들이다.

이러한 조각 空地는 그 所有者에게 財産上의 피해를 주고 있는데다 都市美觀까지 크게 해치고 있으므로 土地의 交換 및 分合등 行政上의 施策을 통한 活用方案이 강구되어야 할 것이다.

3) 農耕地內 墳墓의 整理

濟州道에 있어서 農耕地內의 墳墓는 예로부터 農業生産性을 크게 沮害시켜 온 것이 사실이다. 濟州道는 이러한 문제점을 解消시키기 위하여 1972년에 農耕地擴張 10個年計劃을 마친 農耕地內 墳墓의 정리를 중점사업의 하나로 내세웠다.

이를 위해 集團公設墓地, 公園墓地, 無緣共同墓地등 각종 墓地를 조성하고 그동안 農耕地內의 無緣墳墓 2萬5千基를 이곳으로 옮겨 實耕地 150 ha를 확장하는 한편 住民들에게도 墓地에 埋葬이나 移葬을 誘導하는 施策을 추진해 왔다. 그러나 農耕地에는 아직도 10萬基의 有緣墳墓가 소재한 채 660 ha의 면적을 잠식하고 있는 실정이다.

濟州道는 몇해전부터 이러한 有緣墳墓까지 整理할 방침아래 移葬을 命할 수 있는 法的 뒷받침을 얻기위해 特別法의 制定이나 既存法令의 改正을 해 주도록 政府에 건의해 왔는데 「特定地域 綜合開發促進에 관한 特別措置法」이 1978年 定期國會를 통과함으로써 결실을 보게 되었다.

이 法은 墳墓등의 整理에 관한 規定을 두어 ① 道知事는 開發事業에 필요하다고 認定될 때에는 開發促進地區內의 墳墓등과 이에 부수되는 施設에 대해서 移葬이나 移転을 命할 수 있으며 ② 緣故者가 만일 이 命을 거부하였을 때에는 市長・郡守는 行政代執行法에 의해 代執行을 할 수 있도록 되어있다.³³⁾

이에 따라 農耕地內의 墳墓는 緣故者가 있고 비록 合法的으로 설치된 것이라고 해도 필요할 경우는 移転을 命할 수 있어 農耕地擴張과 그에 따른 土地利用度提高에 크게 기여할 수 있을 것으로 믿어진다.

그런데 濟州道民들의 傳統的意識은 祖上의 墳墓와 崇祖精神을 같은 맥락으로 보는 傾向이 강하다. 따라서 농경지內의 有緣墳墓는 公權力을 發動한 強制移葬을 위주로 하는 것 보다는 說得에 의해 自進移葬을 유도하는 行政上 運營의 妙를 살리는 방안이 바람직하다고 여겨진다.

2. 土地利用 規制의 強化

1) 開發許可制度의 活用

33) 特定地域 綜合開發促進에 관한 特別措置法 第40條參照.

開發許可制度는 土地利用行爲를 좀 더 公權力의 主導아래 規制하려는 目的에서 나온 것으로 特定地域內의 土地의 開發 및 利用行爲를 開發計劃에 따라서 許可를 받도록 하는 制度이다. 이 制度는 현재 英國등지에서 시행되고 있다.

우리나라의 경우 再開發地區나 都市開發 豫定區域등 부분적으로는 計劃的인 地域開發을 위한 許可를 市長·郡守로 부터 받게 하고는 있으나 全國의 모든 土地가 英國의 경우와 같이 開發許可 制度에 의해 規制되고 있지는 않는데³⁴⁾ 이 制度의 적극적인 活用도 土地의 利用을 純化시킬 수 있는 강력한 수단이 될 수 있다고 믿는다.

그러나 이 制度는 그 施行에 있어서 몇가지 문제점이 內在하고 있는데 가장 근본적인 것은 都市 및 農村地域에 걸쳐 開發許可의 기준이 될 開發計劃이 수립되지 않아서는 안되며, 그것도 自然的與件 및 社會·經濟的實情을 고려해서 아주 細密하게 짜여지지 않으면 성공하기 어렵다는 것이다.

英國에서도 1947년부터 全國에 걸친 開發許可制度가 실시되었으나 처음에는 대부분의 地域이 여러해 동안 開發計劃을 세우지 못해 地方政府가 開發許可를 하려고 해도 그에 필요한 基準이 없었기 때문에 施行過程에서 큰 效果를 거두지 못했던 事實이 이를 뒷받침해 주고 있다고 하겠다.

이 制度는 우리나라와 같이 政府나 地方自治團體가 開發事業을 主導하여 많은 地域에 開發與件이 조성되어 있는 곳에서는 크게 有用한 制度이며 특히 公共事業에 대한 投資로 급격한 부흥을 일으키는 地域에서는 投機的 土地去來의 폐단을 억제할 수 있는 制度的인 裝置로서도 필요할 것 같다.³⁵⁾

더구나 濟州道는 地域의 절대면적이 협소한데다 國土綜合開發計劃에 따른 圈域計劃인 觀光綜合開發計劃을 추진하고 있으며 國土利用管理法에 의한 用途地域과 用途地區도 지정되고 있으므로 地域이나 地區別로 細密한 開發計劃을 수립하는 것이 비교적 容易하다.

따라서 濟州道の 경우 土地利用規制 強化方案으로서의 開發許可制度의 活用은 全國의 다른 어느 地域보다도 施行上의 難關이 적을 것으로 예상된다.

2) 環境影響評價制度의 導入

경제개발과 都市化現象으로 파생되는 自然環境의 문제는 크게 ① 自然資源의 고갈 ② 自然環境의 汚染 ③ 自然景觀의 파괴로 구분할 수 있다.

자연자원의 고갈은 工業生産의 過度化에 따른 原料採取에 의해 結果되고, 자연환경의 汚染은

34) 權泰峻, 國土開發과 土地政策의 基本方向, 우리나라 國土計劃과 土地利用 및 土地金融政策, 韓國國土計劃學會 主催 세미나資料, 1979年 8月, p. 48.

35) 權泰峻, 前掲論文, p. 50.

生産 및 居住体系로 부터의 廢棄物의 放出에서 일어나며, 자연경관의 파괴는 經濟性爲主의 開發 行爲와 節度없는 위락행위로 부터 發生한다.³⁶⁾

이중 濟州道의 土地利用問題와 특히 관련되는 것으로는 景觀의 파괴를 들 수 있는데 1960년대 초반부터 推進되어온 經濟第一主義는 開發過程에서 自然을 필요이상으로 파괴시켜 놓고 말았다. 따라서 앞으로의 開發은 自然保全에 세심한 주의를 기울이는 方法이 강구되어야 하고 파괴된 自然은 될 수 있는한 原狀回復을 指向하는 方案이 모색되지 않으면 안 된다.

이러한 觀點에서 環境保全등 土地利用의 合理化를 기할 수 있는 바람직한 規制方案의 하나로 環境影響評價制度의 도입을 들 수 있다. 이 制度는 開發計劃의 樹立이나 開發事業의 실시에 있어서 事業者에게 그 사업이 실시됨으로써 환경에 미치는 영향을 事前에 考慮하고 이를 調査할 義務를 부과시키는 것이다. 이 制度는 美國이나 日本의 最近의 開發法制에 規定됨으로써 환경보전 행정의 추진에 크게 기여하고 있다.³⁷⁾

이러한 制度가 우리에게도 導入된다면 開發事業者는 그 事業의 추진에 慎重과 自制를 기하게 되고 환경악화의 영향이 가장 적은 開發手段을 選定하게 됨으로써 結果적으로 自然景觀의 파괴나 환경오염을 최소한으로 막을 수 있을 것으로 보아진다.³⁸⁾

3. 土地利用의 誘導・促進

1) 地域別 基盤施設의 整備

濟州道 全域에는 國土利用管理法에 따라 用途地域 地區가 指定되어 있다. 그러나 이 制度는 어떠한 地域 또는 地區에서는 어떤 利用行爲를 할 수 없다고 規制하고 있을 뿐이고 어떤 利用行爲를 하여야 한다고 規定을 하고 있지는 않다.

그러므로 이 制度는 장래에 대한 土地利用의 효율성을 적극적으로 提高시키는 방법이라기 보다는 주로 效率性의 저하를 소극적으로 除去하는 現狀維持의 機能에 머물게 되는 경우가 많다.

따라서 어느 한 地域을 具體적인 開發計劃에 따라서 開發하고자 하는 경우, 用途地域制는 強力한 手段이 되지 못하므로 그 地域의 토지소유자가 적극적인 土地利用을 할 수 있게끔 誘導・促進시키는 새로운 手段의 강구가 필요하다. 그 방안의 하나가 用途地域의 실정에 알맞는 基盤施設을 정비해 주는 일이다.

國土利用管理法은 用途地域이나 地區로 지정되면 國民에게 지정목적에 적합하게 土地利用을 하

36) 金安濟, 環境과 國土, 博英社, 1979, p. 48.

37) 日本環境庁, 環境白書 — 昭和50年代의 環境行政 —, 1975, p. 114 以下參照.

38) 徐元宇, 環境保全과 土地利用規制, 法과 環境, 三英社, 1977, p. 39 參照.

도록 義務를 부과하면서도 國家가 그의 適合한 利用을 誘導하기 위하여 어떤 조치를 취하여야 하는가에 대해서는 아무런 規定도 없다.

土地利用計劃에 의한 效率的인 土地利用은 이러한 消極的인 制限만으로는 이루어 질 수 없으며 指定用途에 적합하게 적극적으로 이용하는 것이 所有者들에게 유리하게끔 해 주어야 한다.

그렇기 위해서는 國家 또는 地方自治團體가 用途地域別로 土地利用에 실제로 필요로 하는 基盤施設을 정비해 줄 필요가 있다. 즉 土地를 정하여진 用途이외에 사용하지 말라는 것이 國民에게 부과된 義務라고 한다면 土地利用의 誘導를 위해 國家나 地方自治團體에 과하여지는 의무는 公共投資를 증점적이며 計劃的으로 하여 각 用途地域에 적합한 施設을 정비하는 것이라고 아니할 수 없다.³⁹⁾

예를 든다면 工業地域에서는 輸送施設, 電化施設, 工業用水施設이, 農業地域에서는 農路, 農業用水施設이 정비되었을 때 用途에 적합한 土地利用이 誘導되고 결과적으로 利用度가 提高될 수 있다.

2) 開發義務의 制度化

開發義務를 制度化하는 것도 토지의 合理的利用을 誘導促進시키는 강력한 방안의 하나이다. 이 制度는 계획적 토지이용의 增進을 위하여 特定土地의 利用이나 開發을 특히 促進시킬 필요가 있다고 認定될 때에 一定期間을 정하여 所有者에게 開發을 命命하는 制度이다.

이 制度는 實定法上 遊休土地에 대한 조치의 形式으로 나타나고 있는데 日本의 國土利用計劃法은 一定規模 이상의 遊休土地에 대해서는 開發이나 利用計劃의 작성을 土地所有者에게 命命할 수 있도록 되어있고⁴⁰⁾ 우리나라의 國土利用管理法도 1978년 12월 改正時에 第2章의 2(土地去來 등의 規制等)를 신설하여 日本과 거의 같은 內容의 開發義務에 관한 規定을 두고 있다.

그 內容을 보면 ① 土地利用計劃, 都市計劃, 기타 土地의 利用에 관한 計劃上 그 土地나 그 토지를 포함한 주변지역에 있어서 計劃的인 土地의 增進을 위하여 當該土地의 利用이나 開發을 특히 促進할 필요가 있는 경우, ② 大統領令이 정하는 一定한 面積이상의 토지, ③ 大統領令이 정하는 用途에 供하고 있지 아니한 土地에는 遊休地의 通知를 할 수 있다.⁴¹⁾

일단 遊休地 通知를 받은 土地所有者는 3개월이내에 當該土地의 開發과 利用計劃書를 작성하여 道知事에게 提出하여야 하는데 道知事は 그들에게 尤호적절한 開發이나 利用의 促進에 관한 必要한 助言을 행할 수 있으며 그 計劃이 土地利用計劃등에 지장이 있다고 인정할 때에는 계획의

39) 宮沢弘, 新國土計劃論, 有斐閣, 1968, p.18.

40) 日本國土利用計劃法 第6章參照.

41) 國土利用管理法 第21條의 10參照.

변경을 권고할 수가 있다.⁴²⁾

이미 考察한 用途地域制가 토지이용을 規制하는 가장 一般의인 手段이라면 遊休地에 대한 開發義務의 制度化는 반대로 土地利用을 誘導促進하기 위한 가장 代表的인 手段이라고 할 수 있겠다 따라서 濟州道内の 土地에 대한 이 制度의 積極적인 活用은 보다 合理的이며 效率的인 土地利用을 위해 매우 필요한 것으로 여겨진다.

그러나 이 制度 역시 開發許可制度의 경우와 같이 當該土地가 소재해 있는 地域이나 地區全体에 未來를 내다 볼 수 있는 合理的이며 신뢰할만한 細密한 開發計劃이 세워져 있어야 보다 큰 成果를 거둘 수가 있다고 본다. 그러기 위해서는 土地利用의 실태를 科學的 客觀的으로 把握할 수 있는 精밀한 土地調査事業을 하루빨리 착수하는 것이 바람직하다.⁴³⁾

開發義務化制度에서 또 하나 문제가 되는 것을 開發을 命하였을 때 토지소유자의 自力만으로는 開發이 困難한 경우 어떻게 하여야 하느냐이다. 國土利用管理法은 遊休地에 대한 開發·利用計劃書를 期限內에 제출하지 않거나 道知事의 계획변경권고를 받아들이지 않았을 때 當該土地에 대해 買收協議를 할 수 있도록 規定하고 있으나 計劃書를 提出하고도 指定期限內에 개발에 착수하지 못하거나 事業을 完了하지 못하였을 경우에 어떻게 해야 한다는 規定은 없다.

따라서 이 때에는 買收協議 조치를 一방적으로 취하기 보다는 事業施行者를 지정해 주어 土地所有者와 共同으로 開發에 참여시키는 것이 私權保護의 입장에서 보다 바람직한 일이 아닌가 믿어진다.

4. 公有地의 確保

土地利用規制의 效率성과 土地所有權은 깊은 關係를 가지고 있다. 國家나 地方自治團體는 그들이 所有하고 있는 土地에 대해서는 法律이 정하는 범위안에서는 完全한 利用統制를 할 수 있기 때문에 國公有地가 많으면 많을수록 利用의 促進 내지는 規制가 효율적으로 이루어지는 것은 당연하다.

그럼에도 불구하고 自由主義國家中 英國이나 北歐의 몇 나라를 제외하고는 公共所有權이 일반적인 土地政策手段으로서 크게 活用되지 않고 있는데 그렇게 된 가장 중요한 原因은 國公有地의 取得이 대체로 우연한 계기로 이루어졌던 데 있는 것 같다.

즉 國家나 地方自治團體가 土地를 所有하게 된 動機가 積極적인 開發指導의 必要性에서라기 보다는 民間인들이 경제적 가치가 없다는 판단아래 내버린 토지나 外國의 植民地에서 獨立하면서

42) 國土利用管理法 第21條의 11參照.

43) 徐元宇, 國土利用과 土地問題, 國會報, 1978年 11月·12月 合併號, 大韓民國國會事務處, p.57.

몰수한 歸屬財産의 취득에 起因한 경우가 대부분이었다.

이와 관련하여 國家 또는 地方自治團體는 國公有地의 管理는 善良한 管理者로서의 義務만 다하면 充分한 것이라고 여기고 積極적인 利用 開發의 대상물로는 별다른 관심을 가지지 않은데 있었다.⁴⁴⁾

우리나라도 解放後 歸屬財産 및 舊皇室財産의 國庫轉入으로 國公有地의 比重이 높은 편이었으나 무계획적인 売却処分으로 1950년대 後半부터는 크게 減少되었는데다 남아있는 것마저도 제대로 活用이 안돼 自然資源의 保全手段에 지나지 않은 경우가 대부분인 실정이다.

國公有地의 매각은 政府나 地方自治團體의 稅收을 充당시키는데 크게 기여한 것도 사실이다. 그러나 70년대에 들어오면서 부터는 公共施設用地에 대한 需要의 急增으로 싼 값으로 이미 매각해버린 國公有地를 비싼 값으로 다시 사들여야하는 어려움을 야기시켰고 開發投資에 있어서 土地買入에 소요되는 비용의 比重을 급격히 증대시키는 결과를 가져왔다.

이러한 現象은 濟州道의 경우라고해서 결코 예외는 아니다. 記錄이 없어 확실한 것은 알수 없지만 解放直後에는 廣대한 면적의 公有地가 있었으나 民間私下로 크게 줄어들어 현재는 12,746 ha 만이 남아 있다. <表 11 參照>

<表 11 > 濟州道內 公有地實態 (1979. 12. 31 現在) 단위 : ha

| 區 分 | 計 | 空 地 | 農 耕 地 | 林 野 | 其 他 | |
|-------|-----------|-----------|-------|-----------|----------|--------|
| 計 | 12,746.92 | 55.92 | 70.12 | 12,011.13 | 609.75 | |
| 道 有 地 | 366.22 | 16.56 | 4.69 | 322.31 | 22.66 | |
| 市·郡有地 | 小 計 | 12,380.69 | 39.36 | 64.42 | 116.88 | 587.08 |
| | 濟 州 市 | 1,097.04 | 19.73 | 43.70 | 783.01 | 250.59 |
| | 北濟州郡 | 6,703.21 | 11.20 | 9.68 | 6,506.70 | 175.62 |
| | 南濟州郡 | 4,580.43 | 8.42 | 12.04 | 4,399.10 | 160.87 |

* 資料 : 濟州道

이는 濟州道面積의 7%에 해당되는 것이기는 하지만 空地가 0.5%, 農耕地도 0.5%, 雜種地는 4.8%일 뿐이고 나머지 94.2%는 林野面積이며 그나마 未林木地가 40%인 4,879 ha 나 되어 効用價值가 그리 크지 못하다.

經濟開發과 都市化現象이 深化되면 될수록 公共用地의 수요는 더욱 커질 것으로 展望되는데 公有地가 이에 利用될 수 있다면 公共投資에 있어서의 土地買入費用을 크게 절감시킬 수 있고 결과

44) 權泰俊, 國土開發의 効率化를 위한 土地政策, 都市問題, 1976年 8月号, 大韓地方行政共濟會, p.54.

적으로는 土地利用의 合理化도 기할 수 있다.

따라서 現在의 國公有地는 무계획적인 売却을 당연히 止揚해서 이를 적극 活用해야 하며 亡失되었거나 隱匿된 것을 찾아내는 작업이 중요하다. 公有地는 예전부터 管理不實로 상당면적이 망실되었을 것으로 推定되고 있다.

한편 더 적극적인 방안으로는 스웨덴, 덴마크등 北歐諸國의 경우와 같이 장래 開發의 <決定的 通路>에 해당하는 地域은 財政이 허락하는 범위내에서 地方自治團體가 이를 買入하고 公有地로 확보해 두는 것이 필요하다고 하겠다.

英國에서도 1976년부터 「開發用地公有化法」이⁴⁵⁾ 시행되고 있다. 이 法은 土地開發의 이니시어티브를 地方公共團體의 손으로 옮기기 위하여 開發에 적합한 土地를 地方公共團體 또는 公共機關의 소유로 옮기는 것을 目的으로 制定되었는데 主務長官의 指定에 의하여 단계적으로 실시하도록 되고 있다.

開發을 위한 <決定的 通路>의 확보는 投機現象으로 地價가 계속 상승되고 있는 濟州道의 경우에는 現在와 將來의 土地市場을 안정시키는 방안도 될 뿐만 아니라 장래에 그 <決定的 通路>를 중심으로한 더 넓은 지역의 土地의 利用과 開發을 유도·촉진시키는 手段이 될 것⁴⁶⁾도 틀림없다고 하겠다.

특히 濟州道의 경우는 中山間地域에 이러한 通路로서의 戰略的인 拠点을 확보하는 것이 무엇보다도 필요한 일로 판단된다.

Ⅶ. 結 論

以上에서 濟州道開發에 있어서 土地問題가 어떠한 중요성을 가지며 開發을 효과적으로 추진하기 위해서는 어떠한 土地政策이 필요한지를 利用政策的인 側面에서 고찰했다.

현재 施行되고 있는 濟州道綜合開發事業은 觀光을 主軸으로 하고 餘他産業을 여기에 關聯시켜 長期的인 眼目에서 濟州道全域에 걸친 開發秩序를 확립하기 위한 것으로, 이는 合理的인 土地利用政策的의 뒷받침을 그 기본적인 前提로 삼고 있다.

따라서 濟州道綜合開發事業을 효과적으로 추진시키기 위해서는 土地의 利用을 所有者의 恣意에 일임해서는 결코 안되며 公共機關이 公權力을 개입하여 일정한 計劃아래 土地의 特性에 따라 壯

45) 英國의 「開發用地公有化法」의 正式名稱은 「地方公共團體 및 其他 一定한 機關에 대하여 開發을 위한 적절한 用地를 取得·管理·去來케 하며 아울러 開發用地의 公의 所有를 위해, 그리고 그 公의 所有에 關連된 기타 필요한 規定을 정하며, 土地計劃法을 改正하며, 또한 土地補償을 필요로 하는 경우에 있어서의 土地強制取得을 위한 土地價格의 評價要綱을 改正하고 未利用 事務所用建築敷地에 關連된 規定을 정하며 아울러 웨일즈開發用地公團을 設置하기 위한 法律」이다.

46) 權泰煥, 前揭論文, pp. 54-55 參照.

會・經濟的目的에 적합하게 합리적으로 利用・管理할 수 있는 制度的, 物動的인 對策이 마련되어
져야 한다.

이러한 對策에는 여러가지 方案이 있겠으나 濟州道の 土地利用 實態 및 問題點을 감안할 때 가
장 바람직하다고 여겨지는 것으로는 ① 中山間開發, 都心地內의 空閑地活用, 農耕地內의 墳墓整
理등에 의한 土地利用面積의 확대 ② 開發義務化制度의 活用, 用途地域 및 地區別 기반시설의
整備를 통한 積極적인 土地利用의 誘導・促進 ③ 開發의 戰略的인 拠点을 마련하기 위한 公有地
의 확보등을 들 수 있겠다.

그러나 合理的인 土地利用政策은 이러한 土地의 積極적 개발이나 高度利用을 기하기 위한 方案
만이 아니라 人間生活의 質的向上에 대한 考慮가 그 바탕에 깔려 있지 않아서는 안된다. 게다가
濟州道開發은 觀光的인 側面이 강조되고 있으므로 쾌적한 生活環境의 造成, 自然環境의 保全에
보다 積極성을 띠을 수 있는 開發許可制, 環境影響評價制등의 導入도 중요하다고 아니할 수 없다

이같이 土地利用政策은 濟州道の 自然的 与件 및 社會・經濟的實情에 적합하게끔 土地資源의
開發과 保全이 相互調和를 이룰 수 있는 바탕위에서 수립될 때보다 合理的인 것이 될수있으며 結
果的으로는 濟州道の 綜合開發에 効果적인 기여를 하게 될 것으로 믿는다.

그러나 여기에서 看過해서 안 될 점은 이러한 土地利用政策의 내용가운데 開發義務制度, 墳墓整
理, 開發許可制등은 그 施行過程에서 必然的으로 土地所有者的 所有權行使에 많은 制約을 요구하
게 된다는 것이다.

오늘날 土地財産權은 그 物的特殊性 때문에 다른 財産權보다 더 많은 社會的인 制約을 받고있
고 利用規制의 範圍도 넓어져가고 있는 것이 사실이다. 물론 이러한 制約은 國土의 綜合的이며
效率的인 利用을 통하여 空間秩序를 신속히 확립하고 社會・經濟의 均衡있는 발전으로 福祉社會
를 건설하고자 하는데 따른 불가피한 措置이기는 하다.

그러나 土地財産權은 資本主義社會에서 個人的 自律的이며 責任있는 生活를 전개하기 위한 經
濟的인 基礎를 형성한다는 점에서 無限大한 規制는 있을 수가 없고 公法上 필요한 最小限度에 그
쳐야하며 47) 그 規制는 당연히 衡平性의 原則에 따라야 한다.

현재 우리나라의 土地政策에 있어서 가장 크게 批判의 對象이 되고 있는 것 가운데 하나가 土
地의 利用내지 開發과 關連된 計劃告示등으로 말미암아 엄청난 利益을 보는 者와 損失을 보는 者
間에 발생하는 不均衡의 問題라고 할 수 있다.

그러므로 政府는 地域 및 地區別 土地利用計劃에 따른 利害得失을 적절히 고려하고 開發效果의
파급에 따라 地價가 상승되는 곳에서는 租稅 및 負擔金의 形式으로 不勞所得을 환수하여 土地利
用計劃의 告示로 말미암아 開發損失을 당한 土地所有者에게 補償을 해 주는 方法도 講究되어야

47) 憲法 第20條3項, 第116條1項參照.

한다고 본다.

이렇게 하는 것이 公權力의 작용에 의한 損益의 不均衡을 최소한도로 줄임으로써 社会的衡平性을 유지할 수 있게되고 나아가서는 土地利用의 合理化를 기하는데도 間接的인 도움을 줄 수 있을 것으로 믿는다.

이 論文은 財団法人 峨山社会福祉事業財団으로 부터 研究費를 補助받아 作成한 것임.

— Summary —

The Development of Jeju-do and Its Policy of Land Utilization

Boo, Man Keun

In this essay, two basic problems are discussed from the land utilization point of view: 1) why the problems of land utilization acquire great importance in the development of Jeju-do. 2) what land policy is required for successful development.

The development of Jeju-do must be based on a rational policy of land utilization. Furthermore, in order to carry out the development works, the policy must be established in due consideration of the social, economic, and natural characteristics of Jeju, and the standpoint of mutual harmony between exploitation and conservation.

Considering what is discussed above, it can be thought that the contents of a rational policy for land utilization of Jeju-do area the following: 1) enlarging the area of utilization by exploiting the mountain districts around Mt. Halla. 2) promoting and encouraging the positive utilization of the land by institutionalizing the obligatory development. 3) strengthening the purification of land exploitation by establishing a license system. 4) making an endeavor to secure public land for strategic strongholds of development. However, what we cannot overlook that in the course of putting such a policy in force, the enforcement may put restrictions on the exercise of dominium.

It is true that nowadays the particularity of land property rights is expanding the range of its limitation more widely than any others. But land forms the economic foundation of individual basic life in a capitalistic society. Accordingly, limitless restrictions cannot be accepted in any case; they must be minimized even when the restriction is required from the standpoint of public law; if any, they must be imposed according to the principle of equilibrium.

One of the controversial points in our nation's land policy is the disharmony between the people who gain unjust enrichment and the ones who lose their just rights through the enforcement of it. Therefore, the government authorities should take that into consideration, and take measures to collect unjust enrichment and to indemnify losses. That is thought to be one of the devices to minimize the unharmoniousness, which is caused by the exercise of public power, and to maintain social harmony.

It is believed that it is not until the land utilization policy of Jeju-do Province is established, based on the harmony between exploitation and conservation and in consideration of the principle of equilibrium, that the overall development of Jeju-do can be achieved successfully.