

농촌계획법 제정을 위한 기초연구

이 정 환 연구위원
박 시 현 책임연구원
이 상 문 연구원



빈면

머 리 말

우리 농어촌의 생활과 생산활동을 담는 공간은 전통적 농경사회의 여건 속에서 자연발생적으로 형성되어 온 것이다. 현재의 우리 농촌모습으로는 산업정보화 진행에 따른 농어촌 사회 경제구조의 급격한 변화의 능동적인 수용과 농업구조의 개선을 효율적으로 추진할 수 없는 한계를 지니고 있다. 더욱이 최근 우르과이 라운드 협상의 타결로 말미암아 우리 농어촌은 구조적 취약성을 극복하고 국제화시대에 걸맞는 공간구조로 새롭게 태어나지 않으면 안될 비상국면에 직면하고 있다. 다른 한편 농어촌의 무질서한 토지이용의 잠식과 난개발 등 바람직스럽지 못한 변화도 급속히 진행되고 있다.

이러한 점에서 볼 때 농어촌을 대상으로 추진되고 있는 수많은 정책과 제와 부문사업들이 분산되지 않고 상호유기적으로 연결되어야 미래지향적인 농어촌의 새로운 모습을 기대할 수 있다. 그러기 위해서는 농어촌에 대한 계획적 접근이 전제되어야 하며 물적 기반인 토지이용계획과 법적 구속력을 갖춘 실천적 수단이 뒷받침되어야 한다. 그러나 지금까지 농어촌을 대상으로 수많은 계획이 수립되고 있음에도 불구하고 도시지역과는 달리 구체적인 토지이용계획이 없고, 법적 구속력도 갖지 못해, 수립된 계획들이 제구실을 다하지 못하고 있는 실정이다.

이 연구는 농어촌 공간에 대한 종합적이고 계획적인 접근을 실천하는 수단으로서, 그리고 여건 변화에 따라 새롭게 요구되는 농어촌 발전을 유도하는 제도적 장치로서 농촌계획법 제정 및 그것과 관련된 정책기초자료를 제시하고자 시도한 것이다. 아무쪼록 이 연구보고서가 농어촌 관련정책 개발과 농촌계획법 제정의 기초자료로 많이 활용되기를 바란다.

1993. 12

한국농촌경제연구원장 정 영 일

빈 면

목 차

제 1 장 서 론

- | | | |
|----|--------------------|---|
| 1. | 연구의 필요성 및 목적 | 1 |
| 2. | 연구방법 | 3 |

제 2 장 현행 국토 및 지역계획체계의 분석

- | | | |
|----|-------------------------------|----|
| 1. | 국토 및 지역개발의 전개과정 | 4 |
| 2. | 국토 및 지역계획체계 | 6 |
| 3. | 종합고찰 : 계획체계와 계획추진상의 문제점 | 22 |

제 3 장 농촌개발관련법제의 분석

- | | | |
|----|-------------------------|----|
| 1. | 농촌개발관련법제의 변천과정 | 27 |
| 2. | 농촌개발관련법제의 현상과 문제점 | 34 |
| 3. | 농촌개발관련법제의 정비방안 | 52 |

제 4 장 국토이용관리제도의 개편과 농촌계획의 검토

- | | | |
|----|--------------------|----|
| 1. | 국토이용관리제도의 개편 | 56 |
| 2. | 농촌계획의 검토 | 65 |

제 5 장 농촌계획법의 제정

- | | | |
|----|--------------------|----|
| 1. | 농촌계획의 개요 | 91 |
| 2. | 농촌계획법의 주요 내용 | 96 |

제 6 장	농촌계획에 따른 토지이용체계의 설정	
1.	농촌토지이용체계 설정의 대전제	99
2.	농촌토지이용체계의 설정	122
제 7 장	결론	144

표 목 차

제 2 장

표 2-1 국토 및 지역계획의 총괄표	23
----------------------------	----

제 3 장

표 3-1 지역·지구 및 계획대상구역 지정 현황	43
표 3-2 각종행위제한에 관한 규정	48

제 4 장

표 4-1 농촌계획의 변화과정	76
표 4-2 농촌계획 관련 용어	78

제 5 장

표 5-1 농촌계획법의 주요 내용	97
--------------------------	----

제 6 장

표 6-1 토지분류의 공간단위	105
표 6-2 토지의 현상적 분류체계와 이용목적별 분류체계 ...	106
표 6-3 산업국가의 토지분류 방식 : 용도지역 지구제	107
표 6-4 토지이용분류계층의 3단계	113
표 6-5 유클리드 지역제의 특징	115
표 6-6 토지이용계획의 2층 구조	121
표 6-7 대분류에 의한 권역별 현행 지역 지구	126

표 6- 8	대분류에 의한 권역별 가용수준	126
표 6- 9	대만의 비도시 토지이용 분류	134
표 6-10	농촌 토지이용 규제시스템의 적용	140

그 림 목 차

제 2 장

그림 2-1 국토 및 지역계획체계	7
--------------------------	---

제 3 장

그림 3-1 농촌개발관련법의 부문별체계	37
그림 3-2 농촌개발관련법의 내용·기능별 체계	38
그림 3-3 계획에 관한 법체계	41
그림 3-4 현행국토이용에 관한 법체계	46
그림 3-5 농촌개발관련 계획체계의 정비	54
그림 3-6 계획체계 정비에 따른 법체계의 정비	55

제 4 장

그림 4-1 용도지역의 개편	58
그림 4-2 용도지역의 개편 대안대안	63
그림 4-3 토지이용의 분류방식	64
그림 4-4 국토이용계획의 구조적 관계	65
그림 4-5 현행 농촌관련 계획들의 유형	79
그림 4-6 행정구역에 의한 농촌지역 설정의 문제	82
그림 4-7 지역계획, 농촌계획, 도시계획의 관계	85
그림 4-8 지역계획의 체계(최양부, 1983)	
도시·농촌계획의 등위관계	85
그림 4-9 농촌지역계획의 위계와 상호 연계성	86

그림 4-10	군단위 이하 농어촌지역계획체계의 구조	89
---------	----------------------	----

제 6 장

그림 6- 1	농촌 토지이용 관리의 3대 축(軸)	100
그림 6- 2	국토형상(形相)과 국토관리	102
그림 6- 3	상세용도지정방식과 정주영역제시방식의 관계 모식도	104
그림 6- 4	토지분류단위의 大, 小에 따른 특징	105
그림 6- 5	토지의 가용성격에 따른 용도지역 체계	108
그림 6- 6	토지의 수용성격과 산업기능 정주양식의 결합	109
그림 6- 7	포괄적 영역형성방식: 권역적 Zoning	110
그림 6- 8	규제행위열거방식	114
그림 6- 9	용도지역제의 종류 및 체계	121
그림 6-10	토지이용대분류에 의한 농촌계획구역 설정	124
그림 6-11	농촌토지이용에 대한 영역적(권역적) 접근	124
그림 6-12	1993개편이전의 국토이용계획도 (아산군 도고면 사례)	127
그림 6-13	1993개편이후의 국토이용계획도 (아산군 도고면 사례)	128
그림 6-14	국토이용계획에 의한 토지이용의 대분류(아산군 도고면 사례)	129
그림 6-15	토지이용의 계층적 분류 및 관리	130
그림 6-16	국토개발연구원(1987)의 농촌 토지이용 분류	131
그림 6-17	한국농촌경제연구원(1989)의 농촌 토지이용 분류	132
그림 6-18	한국농촌경제연구원(1991)의 농지이용방안	133
그림 6-19	일본의 농촌토지이용 분류	134
그림 6-20	농촌토지이용 분류(안)	136

그림 6-21	농지 및 산지이용계획에서의 토지이용 중분류(아산군 도고면 사례)	138
그림 6-22	농촌토지이용분류(안):중분류 (아산군 도고면 사례)	139
그림 6-23	국토공간계획의 구조적 관계	141
그림 6-24	농촌계획의 수직적 수평적 전개	142
그림 6-25	토지이용 계획체계	143

빈

면

제 1 장

서 론

1. 연구의 필요성 및 목적

1. 1. 연구의 필요성

1960년대 이후 우리나라는 도시,공업 중심의 경제개발이 정부주도로 추진되어 왔기 때문에 공간정책은 경제개발을 추진하는 산업화정책의 실천수단에 지나지 않았다고 볼 수 있다. 따라서 국토 및 지역개발은 종합적인 계획체계에 의해 집행된 것이 아니라 오히려 정책과제별로 수행된 부문계획체계에 의해 주도되어 왔다고 할 수 있다.

농촌을 대상으로 한 각종 지역개발 역시 농림수산정책을 비롯한 각 부문 정책의 보조적 수단이 될 수 밖에 없었고 그로 인해 농촌공간은 수많은 개별법의 적용을 받게 되어 계획적 개발이나 체계적인 종합적 관리가 이루어질 수 없었다. 더욱이 농촌은 도시와는 달리 용도지역별로 관리되는 국토이용관리체제로 인해 농촌공간의 특성이나 기능이 무시된 채 분리,지정,관리되어 왔고 관련 개별법의 제정에 있어서도 시

대성을 반영한 대중요법적인 방식으로 추진되어 농촌공간의 기능적 효율이나 주민입장이 제대로 감안되지 못하였다.

이에 따라 농촌지역은 거주단위나 생활권역이 아닌 개별필지단위로 토지가 관리되고 개별법에 기초하고 있기 때문에 농촌계획수립과 종합정비사업에 제약요인이 되는 것은 물론 지역계획체제로 제대로 정립되지 못해 지역계획과 부문계획간 및 상.하 관련계획간 연계성을 갖지 못하고 있는 실정이다. 그러므로 농촌지역계획은 계획의 목표와 그것을 실천하는 수단간에 모순이 발생하고 물적 기반을 뒷받침할 토지이용계획이 수반되지 않는 개별부문사업계획으로 개발사업이 분산·추진될 수 밖에 없어 종합개발이 제대로 이루어질 수 없는 한계를 지니고 있다.

따라서 21세기를 향한 바람직한 농촌개발을 추진하기 위해서는 물적 기반인 토지이용의 합리화를 뒷받침하고 농촌지역에 대한 합리적인 지역계획체계를 재정립하며 그것을 실천할 수 있는 수단을 제공해주는 농촌공간의 종합적 관리와 지역계획적 접근을 실현할 도시계획법에 상응하는 새로운 법제정의 필요성이 매우 높은 실정이라고 생각된다.

1.2. 연구목적

이 연구에서는 농촌공간에 대한 종합적이고 계획적인 접근을 실천하는 수단으로서 그리고 여건변화에 따라 새롭게 요구되는 농촌공간의 재편방향에 부응할 수 있는 제도적 장치로서 농촌계획법 제정에 대한 정책기초자료를 제시하는데 그 목적이 있다.

이를 세분해 제시하면, 첫째 현행 농촌지역계획체계가 갖는 문제점을 밝히고, 둘째 현행 관련 법률체계가 갖는 모순의 분석 및 지역계획과 부문계획간 그리고 상.하계획간의 바람직한 연계구조를 이루게 하며, 셋째 농촌공간을 대상으로 한 이상적인 계획수립과 담겨진 농촌개발사업을 효과적으로 추진할 수 있는 법의 골격을 검토하는 데 있다.

2. 연구방법

이 연구에서는 우선 우리나라의 현행 국토이용관리제도와 지역계획체계를 분석한다. 이를 위해 관련 상.하계획간의 계층성과 연계성을 살펴보고 공간계획과 사업계획간의 연관구조를 분석하여 현실 적용상의 한계와 문제점을 밝힌다.

다음으로 각종 계획의 근거법인 국토건설종합계획법과 국토이용관리법 및 각종 개별법을 정리.분석하여 법률상호간의 위계와 연계성을 살펴 현행 관련법제가 가진 문제점을 도출해낸다.

이상과 같은 분석결과를 토대로 공간계획체계상에 농촌계획이 차지하는 위치가 설정되며, 농촌계획을 제도적으로 뒷받침하기위한 농촌계획법의 제정방향과 그 내용상의 골격이 밝혀진다.

마지막으로 농촌계획이 제도화될경우, 그 핵심 부분이라고 할 수 있는 농촌토지이용체계에 관한 하나의 대안을 제시한다.

제 2 장

현행 국토 및 지역계획체계의 분석

1. 국토 및 지역개발의 전개과정

1960년대에 들어 우리나라에서는 최초로 [경제개발 5개년 계획]이 국가계획으로 자리잡게 되었다. 이때부터 총량적 경제성장이 국가지상 목표가 되었고 공간에 대한 계획은 공업입지와 공업단지조성 등 공업화 기반구축을 위한 수단으로 국가적 산업이 시행되는 입지지역을 중심으로 특정지역 개발계획이 수립 집행되어 왔다. 동시에 정부는 공업화 추진의 모체로 등장하였고 국가발전은 공업중심의 경제개발이 주도하게 되었다. 계속된 제2차 경제개발계획 역시 공업화가 정책의 기초가 되었고 계획 그 자체도 경제계획이었기 때문에 개발사업의 입지적 성격을 띤 부문적인 공간계획에 불과하여 국토공간에 대한 정책은 전무하였다고 할 수 있다.

1970년대에 와서 공업화를 축으로 한 고도경제성장을 국토공간적 차

원에서 종합화하고 산업구조의 고도화 효율화를 지속적으로 제고시키기 위한 경제정책의 보완책으로 제1차 [국토종합개발계획]이 수립되었다. 국토계획이 수립되면서 형식상 국토 및 지역정책이 제위치를 찾았다고 할 수 있으나 경제성장의 능률성에 대한 지나친 강조와 함께 그것을 실현시키는 수단으로 성장거점개발전략을 선택하여 중앙정부 주도의 하향식 추진방식으로 집행되어 왔다.

이러한 과정에서 도시의 과밀화와 스프롤현상, [불도저]식 난개발의 전국화, 토지투기와 지가양등 등 많은 문제점이 야기되기에 이르렀다. 이를 해소하기 위해 개발제한구역, 특정시설 제한구역, 도시개발예정지구의 지정과 지방공업개발의 촉진과 공업의 재배치, 농지의 전용역제, 토지거래 질서 확립 등의 정책수행을 위한 제도적 장치를 도입하였다. 이와 병행하여 농촌은 새마을운동이 전국에 걸쳐 확산 발전해 나갔다.

1980년대에 와서는 초과밀 상태에 이른 수도권을 억제하고 지방의 인구정책을 도모하여 국토공간의 과밀 과소문제를 해결하기 위해 지역생활권 형성에 초점을 둔 제2차 [국토종합개발계획]을 수립하였다. 그러나 제2차 국토계획에서 제시한 지방성장거점도시 중심의 대도시생활권, 중심도시와 배후농촌을 결합한 지방도시 생활권 그리고 농촌중심도시 생활권 등 3계층으로 구분하여 육성개발하려는 계획은 정주체계를 무시하고 성장거점전략의 연장이라는 비판에 부딪혀 1986년에 전국을 5개 광역생활권으로 구분하는 수정계획을 제시하게 된다. 이 기간을 통해 정부는 전국토를 용도지역별로 나누어 토지이용관리를 전국에 걸쳐 일률적으로 규제하고 비대한 수도권의 성장억제를 위해 수도권 정비계획을 수립해 인구와 산업의 계획적 배분정책을 수행해왔다. 다른 한편 새롭게 대두된 환경문제에 적극 대처하기 위해 환경영향평가제도의 도입과 장기 도시개발방향을 제시하는 도시계획수립의 지침이 되는 [도시기본계획제도]와 이에 준거한 거시적 패턴의 도시계획의도를 생활과 밀착된 지구차원에서 보다 상세화시킨 [도시설계]제도가 도

입되었다(강병기 외, 1985, 8~9). 이와 함께 농어촌지역은 1985년부터 군단위를 대상으로 지역종합개발계획이 수립되고 1986년 및 1988년에는 10인 이상의 인구가 상시 거주하는 449개 도시를 대상으로 한 도서개발과 도시로부터 상당히 거리가 떨어진 교통이 불편하고 주민소득과 생활수준이 현저히 낮은 주로 산간면을 대상으로 한 오지개발이 10년을 한시로 추진되게 되었다.

1990년대에 접어들면서 지방분산형 국토골격의 형성과 생산적, 자원 절약적인 국토이용 및 복지수준의 향상과 환경보전, 그리고 통일에 대비한 기반조성에 기본목표를 둔 제3차 [국토종합개발계획]이 수립되고 모든 국민의 참여와 창의를 발전의 원동력으로 하는 [신경제]계획이 추진되고 있다. 따라서 계획의 기본목표와 정책기조가 과거와는 현저히 달라지고 있다. 이에 따라 관련법의 개정과 함께 새로운 법의 제정이 서둘러 추진되고 국토이용관리제도의 개편과 지역계획체계의 전면적인 수정이 검토되고 있다. 농어촌은 1990년에 농어촌발전특별조치법의 제정과 함께 도 및 시 군 단위로 농어촌 발전계획이 수립되고 면 단위 정주권 개발이 시행되고 있다.

이에 따라 국토건설종합계획에 의한 국토 및 지역계획, 개별법에 의한 지역계획, 그리고 행정지침에 의한 지역계획 등이 동시다발적으로 집행되어 상 하계획간, 지역계획과 부문계획간, 장기계획과 단기계획간에 연계성을 찾아 볼 수 없고 중복되는 사례가 많아 혼란을 가중시키고 있다.

2. 국토 및 지역계획체계

2.1. 개요

우리나라의 국토 및 지역계획체계는 법에 따라 그 구분이 가능하다. 먼저 국토건설종합계획법에 의한 국토계획체계는 계층구조를 나타내는

전국계획-도계획-군계획이 있고 전국계획과 도시계획 사이에 특정지역 계획이 있어 현재 4가지 종류의 계획으로 되어 있다. 이 중에서 국토 계획은 제3차 계획이 추진중에 있고 특정지역계획과 도계획은 제2차 계획이 수립중에 있으며 군계획은 최근까지 수립되지 않고 있다가 최근 소수의 군에서 수립되고 있다.

개별법에 의한 지역계획으로는 수도권 정비계획(1982~96)이 계획의 추진중에 다시 계획을 새로 수립해야 할 형편이고 제주도 종합개발계획(1992~2001)이 현재 심의 확정단계에 있다. 그리고 도서개발계획(1988~97)과 오지개발계획(1990~99)이 수립되어 추진 중에 있으며 정주권 개발계획 역시 1990년에 시작해 790개 면을 대상으로 지구 수를 확대하면서 추진되고 있다. 그리고 도시계획은 20년 단위의 기본 계획을 수립해 추진중에 있으며 매 5년마다 기수립된 기본계획의 타당성 여부를 검토하여 재정비해 오고 있다.

그림 2-1 국토 및 지역계획체계

구 분		계 획 단 위				
		전국	특정권역	시·도	시·군	읍·면
국토건설 종합계획법	전국계획	○				
	특정지역계획		○			
	도계획			○		
	군계획				○	
개별법	수도권정비계획		○			
	제주도종합개발계획			○		
	도시계획			●	●	
	정주권개발계획					○
	도서개발계획					○
	오지개발계획					○
행정지침	동남권, 서남권 중부권, 동부권		○			
	군지역종합개발계획				○	

그밖에 법에 근거하고 있지는 않으나 국토개발계획의 기본전략 또는 사회 경제적 여건변동에 따라 시도 차원을 넘어서는 권역적 단위의 종합개발계획과 군단위를 대상으로 농촌지역종합개발방식의 현실적용을 위해 1985년부터 수립해오고 있는 군지역 종합개발계획이 있다. 전자에는 광역권을 대상으로 한 계획으로 제2차 국토종합개발계획의 수정계획(1987~91)에서 지역경제권 개발전략의 도입으로 건설부에서 수립한 동남권, 서남권, 중부권, 동부권 개발계획이 있으며 후자에는 농림수산부가 주관하여 군단위를 농어촌 정주생활권 단위로 삼고 정책사업으로 추진해 온 농어촌 지역종합개발계획이 있는데 1985년부터 현재까지 매년 도단위로 1~2개군 씩 계획수립을 계속해오고 있다. 그러나 본 연구는 농촌계획법 제정을 위한 기초연구이기 때문에 법에 기초하지 않은 행정지침에 의한 지역계획은 연구대상에서 제외하기로 한다.

2.2. 주요내용·절차 및 집행

2.2.1. 국토건설종합계획법에 의한 국토계획

1) 계획의 목적 및 주요내용

국토건설종합계획법에서는 국토계획의 정의를 동법의 목적을 달성하기 위하여 국가 또는 지방자치단체가 실시할 사업의 입지와 시설규모에 관한 목표 및 지침이 되는 종합적이고 기본적인 장기계획이라고 하고 있다. 그리고 동법의 목적으로는 국토의 자연조건을 종합적으로 이용 개발 및 보전하며 산업입지와 생활환경의 적정화를 위하여 국토건설종합계획과 그의 기초가 될 국토조사에 관한 사항을 규제함으로써 국토의 경제적 사회적 문화적 발전을 이룩해 국민의 복지향상에 기여함에 있다고 명시하고 있다.

국토계획의 주요내용으로는 ① 토지, 물, 기타 천연자원의 이용 개발 및 보전에 관한 사항 ② 수해, 풍해, 기타 재해의 방재에 관한 사

항 ③ 도시와 농촌의 배치 및 규모에 관한 사항 ④ 산업입지의 선정과 그 구성에 관한 사항 ⑤ 산업발전의 기반이 되는 중요 공공시설의 배치 및 규모에 관한 사항 ⑥ 문화, 후생 및 관광에 관한 자원과 기타 자원의 보호 시설의 배치 및 규모에 관한 사항을 들고 있다.

2) 계획의 구분 및 계층구조

국토계획은 앞서 언급한 4종류의 계획이 있다. 먼저 전국계획은 국가가 국토지역 또는 특별시와 직할시를 포함한 2도 이상에 뻗치는 광역지역을 대상으로 작성하는 건설종합계획을 말하며, 특정지역계획은 국가가 특정한 지역을 대상으로 작성하는 건설종합계획을 의미한다. 그리고 도계획은 도가 그 관할지역 또는 그 중 시를 포함한 2군 이상의 지역을 대상으로 작성하는 건설종합계획이고 군계획은 도가 필요에 따라 군단위 지역을 대상으로 작성하는 건설종합계획을 말한다.

여기서 전국계획은 특정지역계획과 도계획의 기본이 되며 도계획은 군계획의 기본이 된다고 명시하며 이들 계획간의 계층적 관계를 명확히 하고 있다. 그리고 국토계획은 다른 법령에 의한 건설계획에 우선하며 그의 기본이 된다고 함으로써 국토건설종합계획법이 다른 개별법에 우선함을 밝히고 있다. 그러나 군사에 관한 건설계획은 예외로 함으로써 군사시설보호법은 개별법이면서 국토건설종합계획법에 우선하는 것으로 되어 있다.

3) 계획의 수립절차와 집행

전국계획의 수립절차는 먼저 중앙행정기관의 장으로 하여금 전국계획으로 결정되어야 할 사업에 관하여 전국계획요구서를 작성하여 건설부장관에게 제출토록 하고 있다. 전국계획요구서를 받은 건설부장관은 이를 조정 총괄하고 대통령 소속하에 설치된 국토건설종합계획 심의회의 심의를 거쳐 전국계획을 작성한다. 작성된 전국계획은 국무회의 심의를 거쳐 그 요지를 공고하도록 되어 있다. 이미 결정된 전국계획을 변경하는 경우에는 해당 규정에 준용하게 하고 있다. 그리고 서울특별시, 직할시장 또는 도지사는 그 관내에 관련된 전국계획에 관하여

내무부장관을 경유하여 건설부장관에게 의견을 제출하도록 하고 있다.

특정지역계획은 특정지역 지정이 있을 경우에 건설부장관이 관계 중앙행정기관의 장과 협의한 후 국토건설종합계획 심의회의 심의를 거쳐 특정지역계획을 작성하도록 되어 있다. 이 경우 건설부장관은 해당 관계 지방자치단체의 의견을 듣도록 의무화하고 있다.

도계획은 관할구역 전역에 걸친 국토의 건설을 위하여 도계획을 작성하도록 하고 있다. 작성된 도계획은 해당 도지사가 내무부장관과 건설부장관을 경유하여 국무총리의 승인을 받아야하며 이 경우 반드시 도건설종합계획 심의회의 심의를 거친 다음에 승인 요청하여야 한다.

군계획은 관할구역 전역에 걸친 국토의 건설을 위하여 군계획을 작성하고 작성된 계획은 도지사의 승인을 받아야 하며 도지사의 승인 전에 도심의회를 거치도록 하고 있다.

국토계획의 집행은 중앙행정기관의 장 및 서울특별시장, 직할시장, 도지사가 국토계획의 연차적 실시를 위하여 익년도 사업실시계획을 작성하여 건설부장관에게 제출하여야 한다. 이 경우 서울특별시장, 직할시장 및 도지사는 내무부장관을 경유하여 제출한다. 건설부장관은 제출된 사업계획에 대하여 필요한 조정을 할 수 있는데 그것은 국토계획의 원활한 실시에 지장을 초래할 우려가 있다고 인정되는 경우에 한해 심의회의 심의와 대통령의 승인을 얻어 조정할 수 있으며 관계 중앙행정기관의 장이나 서울특별시장, 직할시장 또는 도지사의 의견을 조정 전에 미리 들어야 하는 것을 의무화하고 있다.

2.2.2. 개별법에 의한 지역계획

1) 수도권정비계획

i) 계획목적 및 내용

수도권정비계획은 서울특별시와 대통령령이 정하는 그 주변지역의 종합정비를 위하여 국토건설종합계획법 규정에 의한 전국건설종합계획

을 기본으로 수립되는 계획이라고 정의되고 있다. 이 계획의 목적은 근거법인 수도권정비계획법에 수도권의 정비에 관한 종합적인 계획수립과 시행에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 수도권에 과다하게 집중된 인구 및 산업의 적정배치를 유도하여 수도권의 질서있는 정비와 국토의 균형있는 발전을 기함을 목적으로 한다고 명시하고 있다.

수도권정비계획은 기본계획과 시행계획으로 구분하고 있다. 먼저 기본계획에는 수도권의 인구 및 산업의 집중억제와 적정배치를 위하여 ① 인구 및 산업의 규모와 배치 ② 도시의 배치 ③ 도시개발의 방향 ④ 권역의 지정과 권역별 개별계획 ⑤ 환경보전계획 ⑥광역적인 체제정비가 필요한 교통시설, 상하수도시설, 에너지 공급시설 등 대통령이 정하는 시설의 계획 ⑦ 기타 대통령이 정하는 수도권 정비에 관한 기본사항 등이 포함된다. 시행계획은 기본계획을 효율적으로 수행하기 위한 각종계획과 대통령이 정하는 기본계획의 단계별 세부추진계획에 관한 사항을 주내용으로 하고 있다.

ii) 계획수립절차 및 집행

기본계획(안)은 건설부장관이 관계 행정기관장의 의견을 들어 작성하고 작성된 기본계획(안)을 수도권정비 심의위원회의 심의를 마친 후 국무회의의 심의와 대통령의 승인을 얻어 확정한다. 결정된 기본계획의 변경시에도 동일한 절차를 거치는 것을 원칙으로 하나 기본계획에 관한 사항중 대통령이 정하는 경미한 사항의 변경은 예외로 하고 있다.

시행계획은 먼저 기본계획을 통보받은 관계 행정기관의 장이 대통령령이 정하는 바에 의하여 소관별로 기본계획의 시행을 위한 단계별 추진계획(안)을 작성하여 건설부장관에게 제출한다. 건설부장관은 제출된 각종 계획(안)을 기초로 시행계획(안)을 작성하여야 하며 이를 수도권정비심의위원회의 심의를 거쳐 확정한다. 결정된 계획을 변경할 시에도 동일한 절차를 거치나 시행계획에 관한 사항중 대통령령이 정하는 경미한 사항의 변경은 기본계획에서와 같이 예외로 하고 있다.

그 밖에 권역내의 정비를 위해 서울특별시 등 개별권역이 지정되었을 때는 정비계획(안)을 작성하여 건설부장관에게 제출하도록 되어 있다.

동계획의 집행을 위해 추진 상황의 보고 및 조치를 하도록 하고 있는데 그 내용을 보면, 관계 행정기관의 장은 수도권정비계획의 단계별 추진현황을 대통령령이 정하는 바에 따라 건설부장관에게 통보 또는 보고하여야 하며, 건설부장관은 이를 종합 분석하여 국무회의에 보고하도록 하고 있다. 그리고 건설부장관은 통보 또는 보고를 받은 사항이 수도권정비계획에 저촉된다고 인정될 때에는 심의위원회의 심의를 거쳐 수도권정비계획에 합치되도록 관계 행정기관의 장은 이를 시정하고 그 결과를 건설부장관에게 통보 또는 보고하도록 하고 있다.

수도권의 정비 및 건전한 발전과 관련되는 중요정책을 심의하기 위하여 국무총리를 위원장으로 하고 경제기획원장관과 건설부장관을 부위원장으로 그리고 15인 이내의 위원들로 구성된 위원회를 대통령 소속하에 두도록 하고 있다. 그리고 관계 행정기관의 공무원으로 구성되는 실무위원회를 동심의위원회에 설치하도록 되어 있다

2) 제주도 종합개발계획

i) 계획목적 및 내용

제주도 종합개발계획은 제주도개발특별법의 목적을 달성하기 위하여 제주도지사가 수립하는 종합적, 기본적인 중장기계획이다. 동법에 명시된 목적은 제주도 종합개발계획의 수립과 시행에 관한 사항을 규정하여 제주도민이 주체가 되어 제주도의 향토문화를 창조적으로 계승발전시키고 자연 및 자원을 보호하며 농업, 임업, 축산업 기타의 산업을 보호, 육성함과 동시에 쾌적한 생활환경 및 관광여건을 조성함으로써 제주도민의 복지향상에 이바지함에 있다고 하고 있다.

동계획의 내용에는 ① 향토문화의 보존 및 계승 ② 문화예술의 진흥과 문화재 보존과 관리 ③ 농·임·축산업 및 수산업의 진흥 ④ 중소기업과 환경오염정도가 적은 산업의 진흥 ⑤ 농어촌소득원의 개발 ⑥

토지, 기타 자원의 보전 및 이용 ⑦ 자연환경의 보전과 오염방지대책 ⑧ 수자원, 전력, 기타 에너지의 개발과 저장시설의 설치 ⑨ 도로, 항만, 공항, 통신시설 등 사회간접자본 시설의 정비 및 확충 ⑩ 도시 및 농어촌지역의 개발 ⑪ 생활환경개선 및 보건위생과 사회복지시설의 정비 및 확충 ⑫ 관광자원의 개발과 관광산업의 진흥 ⑬ 교육의 진흥 ⑭ 투자계획 등이 포함되어 있다.

그리고 동계획은 군사에 관한 사항은 예외로 하고 있지만 다른 법령에 의한 개발계획에 우선한다는 것을 명시하고 있어 제주도지역을 대상으로 한 최상위계획임을 밝히고 있다.

ii) 계획수립절차와 집행

동계획은 제주도지사가 도의회를 동의를 얻고 국무총리 행정조정실장을 위원장으로 하는 개발지원위원회와 국무회의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻은 후 공고함으로써 확정된다. 계획의 변경시에도 동일한 절차를 거친다. 그리고 계획이 결정된 때에는 지체없이 도지사가 시장 군수에게 송부해 2주 이상의 주민열람을 하도록 하고 있다.

연도별 투자계획의 수립과 결정은 종합계획에 의해 연도별 투자계획을 도지사가 수립하여 제주도 종합개발지원위원회에 제출하고 동위원회는 이를 심의한 후 국무총리에게 보고하여 국무총리는 동계획중 공공투자부문에 대해 경제기획원 장관 및 관계 행정기관장의 의견을 듣고 난 후 결정하도록 되어있다.

실시계획의 수립과 결정은 종합계획을 송부받은 시장·군수가 농 임축 수산업 진흥 등 분야별 실시계획을 연차별로 수립해 당해 시·군의 회 동의를 얻어 도지사에게 제출하고 제주도 종합개발계획심의회의 심의를 거쳐 도지사가 최종 결정하도록 하고 있다.

이 경우 도지사 또는 시장·군수는 종합계획과 실시계획 수립시에 공청회를 개최해 주민 및 관계전문가 등으로부터 의견을 수렴해야 하며 타당한 의견을 반영하는 것을 원칙으로 하고 공청회와 관련된 필요한 세부사항은 도조례로 정하도록 되어 있다.

3) 농어촌정주권개발계획

i) 계획목적 및 내용

농어촌정주권개발계획은 농어촌지역의 생활환경, 산업기반 및 편익 복지시설 등을 종합적으로 정비 확충하고 농어민의 복지를 향상시키기 위하여 농어촌정주생활권을 종합적으로 개발하기 위한 계획이다. 계획 대상지역은 면의 지역을 원칙으로 하되 다만 효율적인 개발을 위하여 필요한 경우에는 인근 읍 면의 지역을 포함할 수 있다고 하고 있다.

계획내용으로는 ① 정주생활권 개발의 목표와 기본방향 ② 농어촌 취락의 정비 개발 ③ 농어촌도로의 정비 개발 ④ 문화 복지시설의 확충 ⑤ 농공단지 등 소득원 개발사업과 연계한 생활환경의 정비 확충 ⑥ 농어촌 용수와 배수의 개발과 그 시설의 정비 확충 ⑦ 기타 대통령령이 정하는 사업 등으로 되어 있다.

ii) 계획수립절차와 집행

정주생활권개발계획은 군수가 정주생활권 개발이 필요하다고 인정되는 지역에 대해 대통령령이 정하는 바에 의하여 지역주민의 의견을 들은 후 정주생활권개발계획을 수립하여 군농어촌발전심의회의 심의를 거쳐야 한다. 다만 해당지역중 도시계획법에 의하여 도시계획이 수립된 지역에 대하여는 당해 도시계획에 따라 정주생활권을 개발할 수 있다. 군수는 개발계획을 수립한 때에는 관할 도지사의 승인을 얻어 대통령령이 정하는 바에 의하여 고시하고 일반에게 공람시킨다. 그리고 도지사는 개발계획을 승인할 때 관할 도농어촌발전심의회 심의를 거쳐야 하며 이를 농림수산부장관에게 보고하여야 한다.

동계획의 집행은 대통령령이 정하는 바에 의하여 사업계획을 수립하여 군농어촌발전심의회 심의를 거쳐야 하며 군수는 사업의 효율적인 추진을 위하여 필요한 경우에는 대통령령이 정하는 자에게 정주생활권 개발을 위한 10개년 계획을 수립 추진하여야 하며 관계 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 계획을 효율적으로 추진할 수 있도록 하기 위하여 필요한 사업비를 예산에 계상하여야 한다. 또한 국가 또

는 지방자치단체는 정주생활권사업의 시행을 위하여 필요한 자에게 보조금을 지급하거나 융자할 수 있다고 되어 있다.

4) 오지개발계획

i) 계획목적 및 내용

오지개발계획은 도시로부터 상당한 거리에 떨어져 있는 지역으로서 교통이 불편하고 주민의 소득수준과 생활수준이 현저히 낮은 지역 중 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 지역에 대한 개발계획이다. 동계획의 목적은 산업 및 생활기반시설 등이 다른 지역에 비하여 현저히 낙후된 오지지역을 종합적으로 개발함으로써 지역주민의 소득증대와 복지향상을 기하고 지역간 격차를 해소하여 국토의 균형있는 발전을 도모함에 있다.

동계획의 내용으로는 ① 전기, 통신, 도로시설 등 생활기반시설의 확충 개선 ②농업, 공업, 임업, 수산업 등 산업기반시설의 확충 개선 ③ 교육, 의료, 후생 등 문화복지시설의 확충 ④ 하천개수, 치산녹화 등 국토보전시설의 정비 확충 ⑤ 주택, 상·하수도 등 주거환경의 개선 ⑥ 기타 이법의 목적을 달성하기 위하여 필요하다고 인정되는 사항 등이다.

ii) 계획수립의 절차와 집행

오지개발계획의 수립절차를 보면 먼저 개발지구가 지정된 때에는 관계도지사가 관계군수와 협의하거나 그 신청을 받아 대통령령이 정하는 바에 따라 개발계획을 수립하여 내무부장관에게 제출하도록 하고 있다. 내무부장관은 수립된 개발계획을 오지개발심의위원회의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어 이를 확정하도록 되어 있다. 계획이 확정되거나 또는 변경한 경우에 내무부장관은 지체없이 관계 중앙행정기관의 장 또는 관계 도지사에게 통지하도록 되어 있다. 그리고 내무부장관에게 개발계획의 수립을 위하여 필요하다고 인정한 때에는 지침 또는 기준을 정할 수 있는 권한을 부여하고 있다.

연도별 사업계획의 수립은 확정된 개발계획에 따라 관계 도지사가

연도별 사업계획을 수립하여 내무부장관에게 제출하고 내무부장관은 사업계획을 심의위원회의 심의를 거쳐 국무총리의 승인을 얻어 이를 확정하도록 되어 있다. 그리고 개발지구의 지정과 고시는 오지를 관할하는 도지사의 신청에 의하여 오지개발촉진법이 정한 목적을 달성하기 위해 필요하다고 인정되는 지역을 개발지구로 지정할 수 있는데 이 경우에도 심의위원회의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어 지정하도록 되어 있다. 또한 개발지구의 지정시에는 개발지구의 범위와 개발사업의 시행기간을 고시하여야 한다. 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 사업계획을 효율적으로 추진하기 위하여 사업시행자에게 필요한 사업비를 예산에 계상하여야 한다. 그리고 국가와 지방자치단체는 확정된 개발계획을 추진하기 위하여 사업시행자에게 필요한 사업비를 예산에 계상하여야 한다. 지방자치단체가 시행하는 사업에 대한 국가의 보조비율은 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률에 의한 기준보조율과 차등보조율을 적용하도록 하고 있다. 그 밖의 사업의 시행자는 국가, 지방자치단체, 정부투자기관 또는 대통령령이 정하는 바에 따라 내무부 장관이 지정하는 자가 되며 사업의 효율적 추진을 위해 필요시에는 사업시행자에게 개발사업을 위탁할 수도 있다.

5) 도서개발계획

i) 계획의 목적 및 내용

도서개발계획은 제주도를 제외한 해상의 전 도서에서 법의 목적을 달성하기 위해 필요하다고 인정되는 개발대상도서(지정도서)의 개발을 위한 계획이다. 동계획의 목적은 도서의 생산·소득 및 생활기반시설의 정비·확충으로 생활환경을 개선함으로써 도서주민의 소득증대와 복지향상을 도모함에 있다.

동계획의 내용으로는 내무부장관이 정한 지침 및 기준에 따라야 하고, 사업계획에는 ① 개발목적 ② 개발방향 ③ 개발사업의 개요 ④ 개발사업이 환경에 미치는 영향 및 대책 ⑤ 사업별 투자계획(재원별 사업비 조달계획, 연차별 투자계획)이 포함되어야 한다. 개발사업의 내

용에는 ① 주민소득증대와 생활수준을 향상시키기 위하여 필요한 생활 환경 및 시설의 개선에 관한 사항 ② 산업진흥과 자원개발을 위하여 기반시설 설치에 관한 사항 ③ 도서의 교통·통신 편익증진을 위하여 운송 및 교통수단과 통신시설의 개선·확충에 관한 사항 ④ 풍·수해 및 재해 등의 방재를 위하여 필요한 방파제, 방호제 시설과 치산녹화 등 국토보전에 관한 사항 ⑤ 주민의 복지증진을 위하여 필요한 교육, 후생, 의료, 문화 및 전기시설의 설치, 개선에 관한 사항 ⑥ 도서지역의 환경보전에 관한 사항 ⑦ 생활필수품의 원활한 유통·공급을 위한 지원, 보조 등에 관한 사항 ⑧ 국가 안전 보장을 위하여 필요한 시설에 관한 사항 ⑨ 기타 도서개발을 위하여 필요하다고 인정되는 사항 등으로 되어 있다.

i) 계획 수립 절차와 집행

개발대상도서(지정도서)는 내무부장관이 시·도지사의 신청에 의하여 도서개발심의 위원회의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어 지정한다(이를 변경할 때에도 동일하다). 이를 고시할 때에는 ① 개발목표 ② 개발사업의 범위 ③ 개발사업의 시행기간이 포함되어야 한다.

사업계획의 수립절차를 보면 지정도서를 관할하는 시·도지사가 대통령령이 정하는 바에 따라 사업계획을 작성하여 내무부장관에게 제출하고 내무부장관은 도서개발심의위원회의 심의를 거쳐 국무총리에게 보고하고 대통령의 승인을 얻어 이를 확정하도록 되어 있다. 이 경우 내무부장관은 심의회의 심의전에 관계 중앙행정기관의 장과 협의하고 의견서를 받으며 받은 의견은 사업계획에 반영하도록 하고 있으며 오지개발에서와 같이 사업계획작성을 위해 필요한 지침 및 기준을 정할 수 있도록 하고 있다. 그리고 관계 시·도지사는 확정된 사업계획에 따라 년도별 사업계획을 작성하여 내무부장관에게 제출하고 내무부장관을 년도별사업계획을 도서개발심의위원회의 심의를 거쳐 국무총리의 승인을 얻어 확정하도록 되어 있다.

도서개발사업계획 역시 이를 추진하기 위하여 국가와 지방자치단체는

사업시행자에게 보조, 융자 또는 알선하고 기타 필요하다고 인정되는 조치를 강구하여야 한다. 보조비율은 대통령령으로 한다. 필요한 사업비를 예산에 계상하는 것도 오지개발사업계획과 동일하다. 다만 관계중앙행정기관의 장은 소관사업에 대한 예산을 경제기획원장관에게 요구하여야 한다. 관계중앙행정기관의 장 소관이 아닌 사업으로 지방자치단체의 장이 시행하는 사업에 대하여 국가가 보조하여야 할 예산은 내무부장관이, 경제기획원 장관에게 요구하여야 한다. 그리고 관계시·도지사는 당해 지방자치단체가 시행하는 사업에 대한 예산을 확보하여야 한다. 또한 정부는 사업계획을 효과적으로 추진하기 위하여 필요한 세제상의 지원도 할수 있다.

6) 도시계획

i) 계획목적 및 내용

도시계획은 도시계획구역안에서 도시의 건전한 발전을 도모하고 공공의 안녕, 질서와 공공복리의 증진을 위한 토지이용, 교통, 위생, 환경산업, 안보, 국방, 후생 및 문화등에 관한 계획이다. 이계획의 목적은 도시의 건설, 정비, 개량 등을 위한 계획의 입안, 결정, 집행절차에 관하여 필요한 사항을 규정함으로써 도시의 건전한 발전을 도모하고 공공의 안녕질서와 공공복리의 증진에 기여하게 함에 있다.

동계획의 내용으로는 ① 도시계획구역 및 지역, 지구, 구역의 지정 또는 변경에 관한 계획 ② 도로, 광장, 주차장, 자동차정류장, 궤도, 색도, 하천, 운하, 항만, 공항, 녹지, 공원, 운동장, 유원지, 관망대, 공공용지, 공용의 청사, 학교, 도서관, 시장, 수도, 하수도, 공동구, 도살장, 공원묘지, 화장장, 폐기물처리시설, 수질오염방지시설, 전기공급설비, 저수지, 방풍설비, 가스공급설비, 유류저장 및 송유설비, 유통업무설비, 방수설비, 방화설비, 소방설비, 방조설비, 열공비설비, 기타 대통령령으로 정하는 시설의설치·정비개량에 관한 계획 ③ 토지구획정리사업, 일단의 주택지 조성사업, 시가지조성사업, 일단의 공업용지조성사업, 또는 재개발 사업에 관한 계획의 내용이 포함된다.

ii) 계획수립절차 및 집행

가) 계획수립절차

① 도시기본계획의 수립

서울특별시, 직할시, 기타 대통령령으로 정하는 도시계획구역을 관할하는 시장 또는 군수는 20년을 단위로 하여 장기 도시개발의 방향 및 도시계획 입안의 지침이 되는 도시기본계획을 수립하여 건설부 장관의 승인을 얻어야 한다. 승인을 얻은 도시기본계획을 변경하고자 할 때에도 동일하다. 그리고 시장 또는 군수는 건설부장관의 승인을 얻은 도시기본계획에 대하여 매 5년마다 그 타당성여부를 검토하여 도시기본계획에 반영하여야 한다.

② 도시계획의 입안

시장 또는 군수는 그 관할 도시계획구역안에서 시행할 도시계획을 도시기본계획의 내용에 적합하도록 입안하여야 한다. 다만 건설부장관은 국가계획과 관련된 경우에는 직권 또는 관계중앙행정기관의 장의 요청에 의하여 관할 시장 또는 군수의 의견을 들은후 스스로 입안할 수 있다. 이때 시·군 또는 2이상의 시나 군의 행정구역에 걸치는 도시계획을 입안하고자 할 때에는 관계시장 또는 군수의 협의에 의하여 공동으로 입안하거나 그 입안할 자를 정할 수 있다. 그리고 건설부 장관 또는 시·도지사는 협이가 성립되지 아니한 경우에는 입안할 자를 지정하고 고시할 수 있도록 하고 있다.

③ 도시계획의 결정

도시계획은 건설부장관이 직권 또는 도시계획입안자의 신청에 의하여 대통령령이 정하는 사항에 관하여 관계지방의회의 의견을 듣고 중앙도시계획위원회의 의결을 거쳐 이를 결정한다. 결정된 도시계획을 변경할 때에도 동일하다. 다만 대통령령으로 정하는 경미한 사항의 변경에 있어서는 예외로 한다. 국방상 기밀을 요한다고 인정되는 경우에는 건설부장관은 그 도시계획의 전부 또는 일부에 관한 결정에 있어 그 부분에 대하여는 관계지방의회의 의견과 중앙도시계획위원회의 의

결절차를 생략할 수 있다. 기타 결정에 필요한 도시계획에 관한 중요한 기준 및 도시계획시설기준에 관하여는 건설부령으로 정한다고 되어 있다.

④ 상세계획의 수립

건설부장관은 도시계획구역안에서 토지이용을 합리화하고 도시의 기능, 미관 및 환경을 효율적으로 유지, 관리하기 위하여 필요한 때에는 상세계획구역의 지정을 도시계획으로 결정할 수 있다. 여기에 해당하는 구역은 택지개발촉진법에 의한 택지개발예정지구, 산업입지 및 개발에 관한 법률에 의한 공업단지, 도시재개발법에 의한 재개발 구역, 기타 대통령이 정하는 지역으로 되어 있다. 그리고 상세계획으로 지정되면 해당 시장 또는 군수는 지정된 날부터 2년 이내에 지역, 지구의 지정 및 변경, 도시계획시설의 배치와 규모, 가구 및 획지의 규모와 조성계획, 건축물등의 용도제한 건축물의 건폐율 및 용적율과 높이의 최고한도와 최저한도, 기타 건설부령이 정하는 사항 등이 포함된 상세계획을 입안하여 건설부장관에게 도시계획 결정을 신청하도록 하고 있다.

⑤ 광역계획의 수립

건설부장관은 광역시설을 체계적으로 정비하고, 여러도시의 개능을 상호연계시키므로써 도시 전체의 균형있는 발전과 효율적인 환경보전을 도모하기 위하여 필요할 때에는 그 이상의 도시계획구역을 대상으로 하는 광역계획구역의 지정을 도시계획으로 결정할 수 있다. 이 경우에는 관계도지사, 시장 또는 군수가 협의에 의하여 입안할 자를 지정한다. 다만 건설부장관은 국가계획과 관련된 경우에는 직권 또는 관계중앙행정기관의 장의 요청에 의하여 관할시장 또는 군수의 의견을 들은 후 스스로 입안 할 수도 있다. 광역계획의 수립시에는 도시별 기능분담에 관한 사항, 환경보전에 관한 사항, 광역시설의 배치와 규모에 관한 사항, 기타 대통령령이 정하는 사항이 포함된다.

⑥ 주민등의 의견청취

시장 또는 군수가 도시기본계획을 수립하고자 할 때에는 공청회를

열어 주민 및 관계전문가 등으로부터 의견을 청취하여야 하며 타당하다고 인정되는 의견은 계획수립에 반영하여야 한다. 도시계획의 입안 시에도 의견의 청취와 반영은 도시기본계획의 수립시와 동일하다.

나)계획의 집행

① 년차별 집행계획 수립

장또는 군수는 도시계획중 도로,광장 기타 대통령령으로 정하는 사항에 관한 도시계획의 결정고시가 있는 날로부터 2년 이내에 대통령령이 정하는 바에 따라 년차별 집행계획을 수립하여야 한다. 건설부장관이 도시계획을 입안한 경우에는 건설부장관이 그 집행계획을 수립하여 해당 시장 또는 군수에게 송부하여야 한다.

② 예산집행 및 비용분담도시계획 및 도시계획사업에 관한 비용은 특별한 경우를 제외하면 국가가행하는 경우에는 국고, 지방자치단체의 장이 행하는 경우에는 당해 지방자치단체,행정청이 아닌자가 행하는 경우에는 그 시행자가 부담하여야 한다.

건설부장관 또는 시·도지사는 그가 시행한 도시계획사업으로 인해 현저히 이익을 받는 도 또는 시·군이 있을 경우 대통령령이 정하는 바에 의하여 당해 도시계획사업에 소요된 비용의 일부를 부담시킬수 있다. 이경우 건설부장관은 내무부장관과 협의하여야하며 시·도지사가 관할이외의 시·군에 비용을 부담시키고자 할때에는 당해 시·군을 관할하는 시·도지사과 협의하여야 하고 그 협의가 성립되지 아니한 경우에는 내무부장관의 결정에 따르도록 하고 있다.

그리고 시장 또는 군수 역시 그가 시행한 도시계획사업으로 인해 현저히 이익을 받는 다른 지방자치단체와 있을 경우에 소요된 비용의 일부를 이익을 받는 다른지방지방단체와 협의하여 부담시킬 수 있다. 만약 협의가 성립되지 아니한 때에는 관할 도지사의 결정에 따른다. 또한 도시계획사업의 시행자 역시 그 시행자 이외의 자가 설치·관리하는 공공시설이 도시계획사업으로 현저한 이익을 받을 경우에 소요된 비용의 일부를 그 공공시설의 관리자와 협의하여 부담시킬수 있다. 만약

협약이 성립되지 아니한 때에는 건설부장관이 당해 공공시설의 주무부장관의 의견을 들어 결정할 수 있게 하고 있다.

그밖에 시행청이 시행하는 도시계획에 관한 기초조사 및 도시계획사업의 시행에 소요되는 비용은 대통령령이 정하는 바에 따라 국가 또는 지방자치단체가 보조하여야 하고, 개발예정지구의 조성사업을 위하여 시행자가 토지를 매수하는 경우에는 국가 또는 지방자치단체가 용자하도록 하고 있다.

③ 도시계획위원회의 운용

먼저 중앙도시계획위원회는 위원장, 부위원장 각 1인과 위원 15인 이상 20인 이내로 구성되는데, 위원장은 건설부장관, 부위원장은 건설부차관이 되고 위원은 건설부장관이 임명한다. 동위원회는 도시계획의 결정과 기타 도시계획에 관한 중요사항을 심의하며 이에 관한 조사연구를 수행한다.

그리고 지방도시계획위원회는 시·도에 두며 도시계획에 관한 자문과 중앙위원회의 위임된 사항을 심의한다. 또한 자치구 단위의 시·군·구에도 도시계획위원회를 둘 수 있도록 하고 있다.

3. 종합고찰 : 계획체계와 계획추진상의 문제점

3.1. 계획체계상의 위계와 연계성

국토계획은 앞서 언급한 바와 같이 대상영역에 따라 전국계획, 특정지역계획, 도계획, 군계획의 4가지 구분 작성되고 있다. 여기서 전국계획은 특정지역계획과 도계획의 기본이 되고 도계획은 군계획의 기본이 된다고 밝히고 있어 계획간의 위계가 상·하의 관계로 분명히 나타나고 있다. 그러나 특정지역계획과 도계획간의 관계는 언급이 없어 위계가 불분명하다. 단지 특정지역계획은 국가계획이라는 점과 작성권자나

표 2-1 국토 및 지역계획의 총괄표

구 분	내 용	수 립 주 체	심 의	승 인	계 획 기 간	시 행			
						예산 규정	실 시 계 획	조정	
국 토 건 설 총 합 계 획 법	국토계획	종합적인 물리적 시설 건설·배치	건설부	국토건설 계획 심의회	대통령	10년	×	년차년실시계획 (부처장, 시도지사 → 건설부장관)	건설부
	특정지역 계획	〃	건설부	〃	〃	10년 (불특정)	×	개발촉진지구지정 계획(시·도지사 → 건설부	〃
	도계획	〃 (토지이용)	도지사	도계획 심의회	국무총리 (건설내무경유)	10년	×	년차별실시계획 (시도지사→건설부)	〃
	군계획	〃 (토지이용)	군수 (필요시)	도심의 위원회	도지사	—	×	×	도지사
개 별 법	수도권 정비계획	〃 (수도권역제 및 재배치)	건설부	심의위원회	대통령	10- 15년	×	시행계획 (시도지사→ 건설부 추진현황 통보·보고 (관계행정기관→ 건설부)	건설부
	제주도 종합 개발계획	〃 (산업진흥 포함)	도지사	지원위원회 심의위원회	대통령	10년	○ (구체적)	년도별 투자계획 수립(도지사→국무 총리)실시계획 (시장·군수→ 도지사)	도지사
	농어촌 정주권 개발계획	기초적시설 건설·배치	군수	군농어촌 발전심의회	도지사 (농수산부 보고)	10년	○ (기금 운용)	사업계획 (군수→심의회)	농수 산부
	오지 개발계획	〃	도지사	심의회	대통령 (내무부장관)	10년	○	년도별 사업계획 (도지사→국무총리)	내무부
	도서 개발계획	〃	시·도지사 (지정도서 는 내무장 관이 지정)	심의회	대통령 (내무부 장관)	10년	○	년도별 사업계획 (시·도지사→ 국무총리)	내무부
법	도시계획	종합적인 도시시설 배치	시장 군수	중앙도시 계획위원회	건설부 장관	20년	△ (비용 분담)	년차별 집행계획 (시장·군수)	건설부

작성절차면에서 그리고 계획의 실시를 특별조치법에 위임해 놓고 있다는 점에서 도계획에 우선한다고 유추할 수 있을 뿐이다. 또한 군계획은 도가 필요에 따라 계획을 수립하는 것으로 되어 있어 군계획수립은 의무사항이 아니나 국토계획의 작성절차면에서는 군은 관할구역전역에 걸친 국토의 건설을 위하여 군계획을 작성하여야 한다고하여 의무를 부여함으로써 상호배치되는 모순을 보이고 있는 점도 지적하지 않을 수 없다.

개별법에 의해 면단위를 대상으로 수립되는 지역계획이 분명한 정주권계획은 산업계획의 성격을 띤 군농어촌발전계획을 상위계획으로 삼고있고 지역계획의 성격을 띤 군계획과는 전혀 계획상호간의 위계나 연계성을 찾아 볼 수 없다. 계획과 도서개발계획 역시 상·하계획간의 위계나 연계성이 없이 독립적으로 수립되고 있다.

동시에 국가계획으로 수립되는 경제사회발전 5개년 계획과 국토종합개발10개년 계획간의 내용과 집행과정이 연결되지 못하고 있고 계획기간 중에도 계획기능이 분산되어 연계성을 확보하기가 어려운 실정이다. 계획의 주부관장부처가 서로 달라 계획추진행정상의 협력이나 일관성을 유지하기가 어려운 동시에 추진상의 실효성도 그만큼 확보하기가 곤란한 것이 현실이다.

3.2. 계획기간의 장기성 및 계획간의 연동성

국토 및 지역계획의 계획기간은 10년내외의 장기적 계획의 성격을 띠고 있다. 따라서 장기적이고 거시적인 계획목표와 방향제시에는 효과가 있을 것이나 계획수립과 집행과정에는 어려움이 많다. 즉 급변하는 사회·경제적여건속에서 10년내외의 계획기간을 대상으로 구체적인 계획수립을 하는 데에는 한계가 있을 수밖에 없으며 여건변동에 따른 융통성있는 대응력을 발휘할 수도 없다. 특히 투자사업의 우선순위나 투자계획의 수립이 구체적인 실천력을 가질 수 없으며 대통령의 5년 임기제와 임명직으로써 재임기간이 짧은 중앙부처의 장이나 지방자치

단체장의 입장에서 장기계획을 무관심의 대상일 수도 있다.

그리고 각종 국토계획과 지역계획간의 계획기간이 제각기 달라 상호 연동화되지 못하고 있는 것도 문제점으로 지적된다. 상·하계획간의 계획기간이 상호 다르게 나타나고 개별법에 의한 지역계획의 연계성이나 일치성을 확보할 수 없다는 사실을 시작부터 전제하고 있다고 할 수 있다. 따라서 계획간의 종합적 성과나 목표달성 효과도 그만큼 떨어질 수 밖에 없다.

3.3. 계획추진의 구체적 실천성

각종계획의 수립이 구체적인 재원의 뒷바침없이 수립되고 있어 청사진 제시적 성격이 강하다. 따라서 국가 및 지방예산과 충분히 연결되지 못하고 개발의 우선순위가 모호한 채 가용재원에 근거하지않은 투자계획이 나열되어 계획추진의 구체적 실천력이 떨어지고 있는 것이 현실이다. 계획내용이 국가 및 지방자치단체의 중·장기 재정계획과 연결되지 못함으로 인해 예산편성시에 계획내용이 충실히 반영될 수 없음은 물론 선거공약이나 지방자치단체장의 정치적 선택에 의해 개발사업의 추진되는 관행을 낳게 하고 있다. 이로 인한 예산배분의 비효율성도 발생하게 되는 것은 언급할 필요조차 없다.

그리고 계획의 종합성에 비추어 이를 조정하는 주무부처나 지방자치단체의 조정기능이 형식에 그치고 있고 계획을 심의하는 각종심의회외 조정기능도 미흡할 뿐만 아니라 책임소재가 불명확한 경우도 내지하고 있어 계획의 실천력을 약화시키고 있는 것도 부인할 수 없다. 따라서 계획의 종합조정과 실적에 대한 객관적인 평가 그리고 책임소재를 명확히 하는 제도적 보완책이 마련될 필요가 있다.

그밖에도 예산배정과정에서 계획내용보다는 전년도에 대비하여 단위사업별로 예산 규모가 책정되기 때문에 계획내용과는 상관없이 집행되고 있다는 점이다. 이로 인해 자체 재원확보나 분담노력은 등한한 채 국가재정에만 의존하려는 경향이 나타나고 행정구역을 넘어서 필요한 광

역적 개발사업이 실행되기가 어렵다. 그리고 지방자치단체의 계획수립과 관리능력이 취약한 점도 지적되지 않을 수 없다.

제 3 장

농촌개발관련법제의 분석

1. 농촌개발관련법제의 변천 과정

한 국가의 법체계내에서 농촌의 개발 또는 정비에 관한 법을 총칭하여 농촌개발법이라 할 수 있다. 넓은 의미에서 농촌개발법은 농촌의 특성상 주산업인 농업에 관련되는 제법을 포함한다고 할 수 있다. 그러나 본 보고서에서는 토지이용과 개발이라는 측면에 초점을 맞추어 그것과 관련되는 법들을 살펴보기로 한다.

이하에서는 먼저 농촌개발과 관련하여 주요하다고 생각되는 몇가지 법들이 제정된 배경을 그 당시의 시대적 상황과 법제정의 의도등을 중심으로 간단히 검토한 뒤 현행 제도상에서 농촌개발법체계를 조감한다.

1.1. 1960년대 : 국토개발의 제도적 정비기

1.1.1. 국토건설종합계획법의 제정(1963.10)

한국에 있어서의 체계적인 국토개발을 위한 제도적 장치는 국토건설 종합계획법이 제정된 1960년대부터 시작된다고 할 수 있다.

1960년 이전에는 미국의 무상원조에 의한 전후 복구사업의 일환으로 도로, 발전소, 관개시설 등 사회간접자본시설에 대한 투자가 이루어졌으나 계획적이고 체계적인 국토건설이나 지역개발은 생각할 수 없었다. 1961년 군사정부가 들어서고 제 1차 경제개발계획(1962~66)이 시작되면서 과학적이고 체계적인 개발을 통한 자립경제 달성이 국가의 제 1 목표로 설정되었다. 이를 위해서는 무엇보다도 제도의 정비가 시급하였다.

국토건설종합계획법은 그 뒤에 시행된 제1차(1972~81), 제2차(1982~91), 제3차(1992~) 국토종합개발계획과 특정지역계획, 도계획, 군계획 등의 각종 지역계획에 대한 법적 근거를 제시해 주고 있으나 제정당시에는 입법취지는 공업화를 통한 경제성장을 효과적으로 달성하기 위해서 특정지역을 전략적으로 선정해 자원개발과 공업단지조성을 계획적으로 개발한다는 근거를 제시하고자 하는 것이다. 1965년에 지정된 경인 특정지역 개발과 1966년 지정된 울산공단 특정지역이 그 대표적인 예이다.

국토건설종합계획법은 도시 농촌을 포함하는 국토전반에 관한 개발계획의 상위법으로 위치하고 있으나 법 제정의 주 목적은 공업화를 위한 국토공간의 계획적 개발에 두어졌을 뿐 농촌개발은 그 우선순위에서 뒤로 밀렸다고 할 수 있다.

1.1.2. 도시계획법(1962.1)

국토건설종합계획법과 별개로 도시계획법이 제정되었다. 이는 그 당시 도시의 경제적 빈곤과 주택문제, 교통문제, 기반시설의 미비 등 과밀화로 인한 도시문제에 대응하기 위하여 주로 시설정비에 초점을 맞추어 입안되었다.

제정된 도시계획법은 그 뒤 경제성장과 도시성장 등의 여건변화에

따라 수차례에 걸친 개정작업이 이루어졌으나 기본적인 틀로서 계획대상구역의 명시와 계획에 기초한 개발행위의 제한과 토지이용의 규제를 법률로 규정함으로써 도시의 계획적 개발과 정비에 크게 이바지하여 왔다고 할 수 있다. 뿐만 아니라 도시계획법은 도시계획구역의 지정과 행위제한 등에 있어서 1978년에 제정된 국토이용관리법의 하위법으로 기능하고 있으며, 한편으로는 도시계획구역내에서 행해지는 각종 도시계획 관련 사업에 대한 법률, 예를 들면 도시재개발법, 택지개발촉진법, 하수도법, 도시공원법 등과 유기적으로 관련되어 국토계획 도시계획 각종 시설계획이라는 법체계를 형성하고 있다. 이를 위한 법체계를 통해서 도시는 농촌에 비해 비교적 계획적으로 개발 정비되어 왔다고 말할 수 있을 것이다.

1.1.3. 농업기본법 (1967)

1960년대부터 불기 시작한 근대화의 물결속에서 농업도 전근대적인 생산방식에서 탈피하여 근대적인 농업경영과 생산증대, 농산물 유통구조 개선, 농업구조의 개선, 농촌복지와 문화향상, 농업행정기구 정비를 이룩하기 위한, 정부의 기본시책의 방향을 규정하기 위한 목적으로 제정되었다. 본 법에서는 농업생산성의 향상, 농가소득의 증대, 농업구조개선 등에 필요한 정부의 시책이 종합적으로 계획되어야 함을 선언하고 있으며 또한 지역사회의 특수성이 감안되어야 한다고 규정하고 있다. 그러나 이 법은 공업화 우선 전략에서 소외된 농민 농촌의 전반적인 개선시책을 강구하여야 한다는 정부의 의지를 선언적으로 규정한 것에 불과하고 실질 정책의 입안에서의 법적구속력은 가지고 있지않다고 할 수 있다.

1.2. 1970년대: 농촌개발 관련 제도정비기

1.2.1. 농촌근대화촉진법(1970. 1)

1960년대까지만 하여도 농업분야에서 시급한 과제는 식량의 자급달

성이었다. 따라서 농업개발의 주분야는 全天候農業을 실현하기 위하여 그리고 영농의 근대화에 접근하기 위하여 대대적인 농업용수개발사업과 경지정리사업에 두어졌다. 그러나 1970년에 들어서 사회전체의 근대화와 함께 농촌의 근대화는 피할 수 없는 정책과제였고 이를 위해서 농업기반의 종합적인 개발과 농촌생활환경의 개선을 가능케 할 수 있는 제도적인 절차와 강력한 사업추진체계가 요구되어졌다. 이러한 배경에서 종전의 농토의 改良과 개발을 주목적으로 하는 토지개량사업법을 전면 개정하여 농촌근대화 촉진법이 제정되기에 이르렀다.

농촌근대화 촉진법은 농업기반조성사업은 물론 농가주택의 개량을 비롯하여 농업기계화사업 등에 관해 규정하고 있어 종래의 농지개량위원의 농업개발에서 대규모 농업기반조성 및 농촌생활환경개발을 유도하고자 하는 법제 수단으로 제정되었다고 보여진다.

그러나 농업기반조성사업은 주로 농업진흥공사(현재 농어촌 진흥공사)에 의해, 대단위 농업종합개발 사업이라는 이름으로 대규모적으로 시행되어 왔으나, 농촌생활환경개발과 관련하여 법에서 규정한 농가주택개량등은 내무부 주관하의 취락구조개선사업에 의해 주로 이루어져와, 이 법은 농촌생활환경개선부문에서는 크게 기능하지 못하였다.

1.2.2. 농지확대개발촉진법(1975. 12)

식량증산을 위한 미개지(未墾地)의 개발을 촉진할 목적으로 농지확대개발촉진법이 제정되었다. 이 법은 山地, 草生地, 荒蕪地등 유향토지자원을 농경지로 확대조성하는 사업의 법적 근거가 되었다.

1.2.3. 농지의 보전 및 이용에 관한 법률(1975. 12)

식량자급을 달성하기 위해서 농지의 타목적 전용을 최대한 억제하기 위한 제도적 장치로서 제정되었다. 즉 농지를 절대농지와 상대농지로 구분하여 절대농지에 대해서는 전용을 최대한 억제하고자 하였다. 이 법과 같은 제도적 장치에 힘입어 1978년을 고비로 쌀 생산은 일용 자

급수준에 접근하였다. 이 후 농업을 둘러싼 여건 변화와 함께 이 법에서 규정하는 절대농지와 상대농지는 뒤에서 검토하는 농어촌발전특별조치법에서의 농업진흥지역개념으로 바뀌어 지게 되면서, 농지보전에 대한 종래의 강력한 정책의지는 완화되었다고 할 수있다.

1.2.4. 국토이용관리법(1972. 12)

1970년에 들어서 경부고속도로의 개통과 제1차 국토종합개발계획의 수립등에 의해서 전국적인 규모의 개발붐이 일기 시작하였고 이와 함께 토지의 무질서한 개발을 억제할 필요성이 대두되었다. 이에 따라 전국토를 대상으로 용도에 따라 토지이용행위를 제한하여 국토의 계획적인 이용 관리를 도모할 목적으로 국토이용관리법이 제정되었다.

국토이용관리법에 의해 전국의 모든 토지는 하나의 용도지역으로 지정되고 정해진 용도지역에 따른 토지이용규제는 전국일률적으로 적용되었다. 또한 지정된 용도지역에 대응하는 주된 법률에 의해 토지의 利用 管理 計劃 등이 이루어져 왔다. 다시 말하면 국토이용관리법은 토지이용에 대한 가장 기본이 되는 법률로서 각종 개발법의 상위에 위치한다. 제정 당시 용도지역은 10개 였으나 1993년 6월 개정에 의해 5개 용도지역으로 변경되었다.

1.3. 1980~90년대

1980년대 이후 농업 농촌을 둘러싼 여건 변화와 함께 농촌개발에 관한 법의 제정 및 정비의 방향이 달라지기 시작했다. 즉 1970년대 중반부터 주곡 자급생산이 달성됨으로 해서 농지조성사업의 중요성이 점차 낮아지게 되었고, 농촌에서 도시로 계속되는 인구이동에 의한 농촌의 과소화 고령화, 농업과 여타산업과의 생산성 차이로 인한 도농간의 소득격차, 도시위주의 국토개발정책에 따른 도·농간 생활격차의 심화 등으로 인해, 농업기반조성사업 위주의 정책이외의 새로운 농촌 개발정책이 강하게 요구되기에 이르렀다. 이러한 시대적 상황에 부응하

여 농촌생활환경개선, 농촌공업화 등의 다양한 농촌개발정책과 이에 따른 제도의 정비가 이루어져 왔다.

이때 채택된 농촌개발정책의 특색은 기존의 단위사업위주의 산발적인 지역개발에서 일정구역을 개발대상으로 지정하고 여기에 계획적이고 종합적인 개발방식을 지향하고 있다는 것이다.

이 시기에 정비 및 제정된 대표적인 법률은 다음과 같다.

1.3.1. 오지개발촉진법 및 도서개발촉진법(1988. 12)

이 법들은 산업 및 생활기반시설등이 다른 지역에 비해 현저히 낙후된 오지 및 도서지역을 종합적으로 개발하고자 제정되었다. 기존의 농촌관계 개발법과는 달리 이 법들에서는 먼저 개발대상지구(주로 면 단위, 도서지역)를 지정하고 지정된 개발대상지역에 대해서 생활기반시설, 산업기반시설, 문화복지시설, 환경보존, 주거환경개사업 등 제 분야에 걸쳐 개발계획을 수립, 이에 따라 년차적으로 사업을 실시한다는 것이다. 이는 종래의 농촌개발관련법들이 단위사업 위주로 개발대상지구를 지정하고, 개발계획을 수립한 것과는 큰 차이가 있다고 할 수 있다.

1.3.2. 농어촌발전특별조치법(1990. 4)

1980년대 이후 한국의 농업 농촌을 둘러싼 여건변화에 대처하기위서, 농수산업의 구조개선, 농공단지를 중심으로 하는 농외소득원의 개발촉진, 면단위를 대상으로 하는 농어촌 정주생활권 개발, 농지의 효율적인 이용 보전이라는 측면에서 농업진흥지역의 지정, 농어촌발전계획의 수립 등 농어촌 발전에 관해 광범한 대책을 종합적으로 제도한 것이 농어촌발전특별조치법(이하 농발법)이다.

이 법의 내용가운데 주요한 것으로 농업진흥지역의 지정과,정주생활권개발을 들 수 있다.

농업진흥지역은 구 국토이용관리법상의 용도지역인 경지지역과 도시

계획법상의 녹지지역을 대상으로 농업진흥지역을 지정하고 진흥지역은 다시 농업진흥지역과 농업보호구역으로 용도 구분한다는 것이다. 농업진흥지역지정의 원래 목적은 종래 농지의 보존 및 이용에 관한 법률에 근거한 필지별 농지보전에, 마을과 주변농경지, 야산을 하나의 권역으로 지정하는 식의 권역보전개념을 도입하여 농촌의 난개발을 막고자 하는 것이었다. 그러나 원래의 취지와는 달리 실제로 지정된 결과는 절대농지 설정 당시 불합리한 부분을 재조정하고 이를 중심으로하는 촌락주변에 약간의 농업보호구역을 설정하는 수준에 그치고 말았다.

정주생활권개발은 비록 면단위를 대상으로 하고 있지만 농촌개발에 중심지와 배후지를 하나의 개발대상지역으로 묶어 대상지역내의 생활환경, 산업기반 및 편익 복지시설등을 종합적으로 정비 확충하고자 하는 소단위 종합개발방식을 제도화한 것이라고 할 수 있다.

이 외에 법에서는 농외소득원 개발촉진의 일환으로 농공단지조성산업과 농어촌휴양단지개발사업을 규정하고 있다.

1.3.3. 농어촌도로정비법(1991. 12)

농어촌 지역주민의 교통편익과 농수산물의 생산 유통을 향상시킬 목적으로 농어촌도로의 개설 확장 및 포장에 관한 사항을 규정하는 법률이 제정되었다. 이 법에서는 해당지역 군수가 해당지역내의 도로기본계획을 수립할 것을 의무화하고, 이에 기초하여 매 5년마다 도로정비계획과 도로정비계획에 기초하여 당년도 도로사업계획을 수립할 것을 규정하고 있다.

1.3.4. 농어촌정비법 제정 예정(1994.)

농업을 둘러싼 개방화 추세에 대응하며 농수산업의 경쟁력 제고와 구조개선을 뒷받침하기 위한 농업 수산업의 생산기반 정비와 도시못지 않는 생활환경수준을 보장하기 위한 농어촌 생활환경 정비를 목적으로 하는 법제정이 검토되고 있다. 이 법은 기본적으로 기존의 농근법의

농지개량사업과 농발법에 의한 정주권개발사업을 하나의 법체계로 묶어 놓은 것이다. 따라서 법에서 규정하고 있는 주요내용은 기존의 농근법과 농발법에 규정되어 있는 내용을 보다 정비 및 구체화, 체계화한 것인데, 특별한 점은 농촌주택 및 농어촌마을 건설, 재개발, 분산마을의 정비사업등 소위 마을개발사업을 추진할 수 있는 법적근거를 마련하고 있다는 것이다. 마을개발사업은 그동안의 농촌개발정책에서 소외되어 온 것으로서, 동 법에서 마을개발사업에 관하여 구체적으로 규정하고 있다는 것은 향후농촌개발정책의 방향이 주민의 주거환경에 맞추어 질 것이라는 것을 시사하여 준다.

이상에서 농촌개발과 관련되는 법과운데 핵심이 된다고 생각되는 법들을 중심으로 그 제정배경, 법의 목적등에 대해서 간단하게 검토하였다. 이하에서는 보다 구체적으로 농촌개발관련법제를 살펴본다.

2. 농촌개발관련법제의 현상과 문제점

2.1. 농촌개발관련법제의 체계

농촌개발관련법은 토지를 둘러싼 관계부처의 이해, 국가경제안에서 농업의 위상등을 둘러싼 여건의 변화와 함께 그때그때의 필요성에 따라 일관성 없이 제정 개정되어왔다고 할 수 있다. 따라서 농촌개발과 관련되는 법제는 어떤 통일된 체계를 갖추고 있지 못한 실정이다. 또한 관계되는 법도 다 방면에 걸쳐서 다종다양하다. 그러나 여기에서는 농촌토지를 대상으로 어떤 물리적인 개발행위와 관계되는 법들만을 대상으로 몇가지의 기준에 따라 체계화를 시도해본다.

2.1.1. 부문별 체계

(그림 3-1)은 농촌개발관련법을 부문별로 체계화한 것이다. (그림

3-1)에서 알 수 있는 바와 같이 농촌개발관련법은 국토전반에 걸친 개발행위에 관련되어, 상위법적인 위치에 있는 법군과, 농촌개발에 직접적으로 관계하지 않지만, 농촌개발에 대응하는 도시개발에 관련되는 것으로서 이 보고서의 주제인 농촌계획법제정에 참고가될 수 있는 법군, 그리고 농촌개발에 직접적으로 관련되는 법군으로 크게 나눌 수 있다.

농촌개발에 직접적으로 관련되는 법들은, 주 산업인 농업과 농지, 산림 및 축산, 공업, 생활환경, 자연환경 그리고 1980년대 후반부터 대두되기 시작한 종합개발에 관련되는 법등으로 분류할 수 있다. 그러나 이러한 법 모두가 농촌 개발을 주목적으로 제정된 것은 아니다. 어떤 법은 실제의 농촌개발을 함에 있어서 억제 혹은 장애요인으로 작용하고 있다.

2.1.2. 내용 및 기능별 분류

농촌개발관련 법들을 법의 주내용 및 법이 수행하고 있는 기능에 따라서 살펴보면 계획, 개발, 이용 및 관리, 보전이라는 측면으로 재분류 할 수 있다(그림 3-2).

(그림 3-2)에서 제시된 농촌개발관련법 37개 가운데 계획에 관계되는 법이 5, 개발에 관계되는 법이 19, 이용 및 관리에 관계되는 법이 6, 보전에 관계되는 법이 7이다.

계획기능이 강조되고 있는 법은 국토개발전반에 대한 상위법이라고 할 수 있는 국토건설종합계획법, 국토이용관리법과 도시지역개발의 기본법에 해당한다고 할 수 있는 도시계획법이 있고, 그 외에 농업기본법과 공업배치법이 있다.

농업기본법의 경우, 앞서서도 말 한바 있지만 그 내용에서 농업생산성의 향상, 농가소득의 증대, 농업구조개선 등에 필요한 정부의 시책이 종합적으로 계획되어야 함을 선언하고 있으나, 이는 어디까지나 선언적인 의미만을 가질 뿐 실질적인 법적구속력을 담고 있지 않다.

따라서 도시의 경우, 적어도 법체계상으로는 국토건설종합계획법-국

토이용관리법-도시계획법으로 이어지는 상하위 계획체계를 형성하고 있으나, 농촌의 경우 농촌계획에 대한 전반적인 사항(계획대상지역, 계획의 성격, 계획의 내용, 계획의 실천등)을 규정하고 있는 법이 없음으로 해서 상하간에 일관된 계획체계가 존재하지 않고 있다.

개발에 관계되는 법은 주로 농업 및 농지와 산림 및 축산분야와 생활환경분야에 속하는 것들이다. 또한 이 분야에 관계되는 법들은, 개발이외에도 보존적기능에 상당수가 속해 있다.

이러한 분석을 통해서 알 수 있는 것은, 그동안의 농촌개발정책은 농업용지와 생활환경의 개발과, 농림업 이외의 타용도로 부터 농지를 보호하고자 하는 두개의 정책방향이 각기 별개로 추진되어 왔고, 이과정에서 상위개념에 해당하는 국토개발과 연계되면서 개발과 보존을 계획적으로 조정해 줄 수 있는 농촌계획제도는 크게 중요시되지 않았다는 것이다.

2.1.3. 계획에 따른 법체계

농촌개발관련법에서는 각각의 법들이 추구하는 목적을 효율적으로 달성하기 위하여 각종계획을 규정하고 있다. 농촌개발관련법에서 규정하고 있는 계획에는 크게 종합계획과 단위사업계획, 그리고 종합계획과 단위사업계획의 중간단계에 있는 준종합계획의 세가지로 성격규정할 수 있다. 또한 도시기본계획과 같은 종합계획과 대부분의 단위사업계획은 다시, 계획이 대상으로 하는 공간을 기준으로 현행국토이용관리법상의 5개 용도지역에 따라 분류될 수 있다. 이러한 계획들은 계획대상공간에 따라 전국, 도, 군, 면과 같은 행정구역과,사업지구로 나누어서 살펴 볼 수 있다(그림 3-3).

(그림 3-3)에서 보는 바와 같이 국토개발전반에 관한 상위법에 해당하는 국토건설계획법과 국토이용관리법, 그리고 도시계획법에서 규정하는 계획외에 대부분의 법들에서 규정하고 있는 계획을 단위사업계획적인 성격을 띠고 있으며 기타 준종합계획에 속하는 것으로는 오지개발사

그림 3-1 농촌개발관련법의 부문별 체계

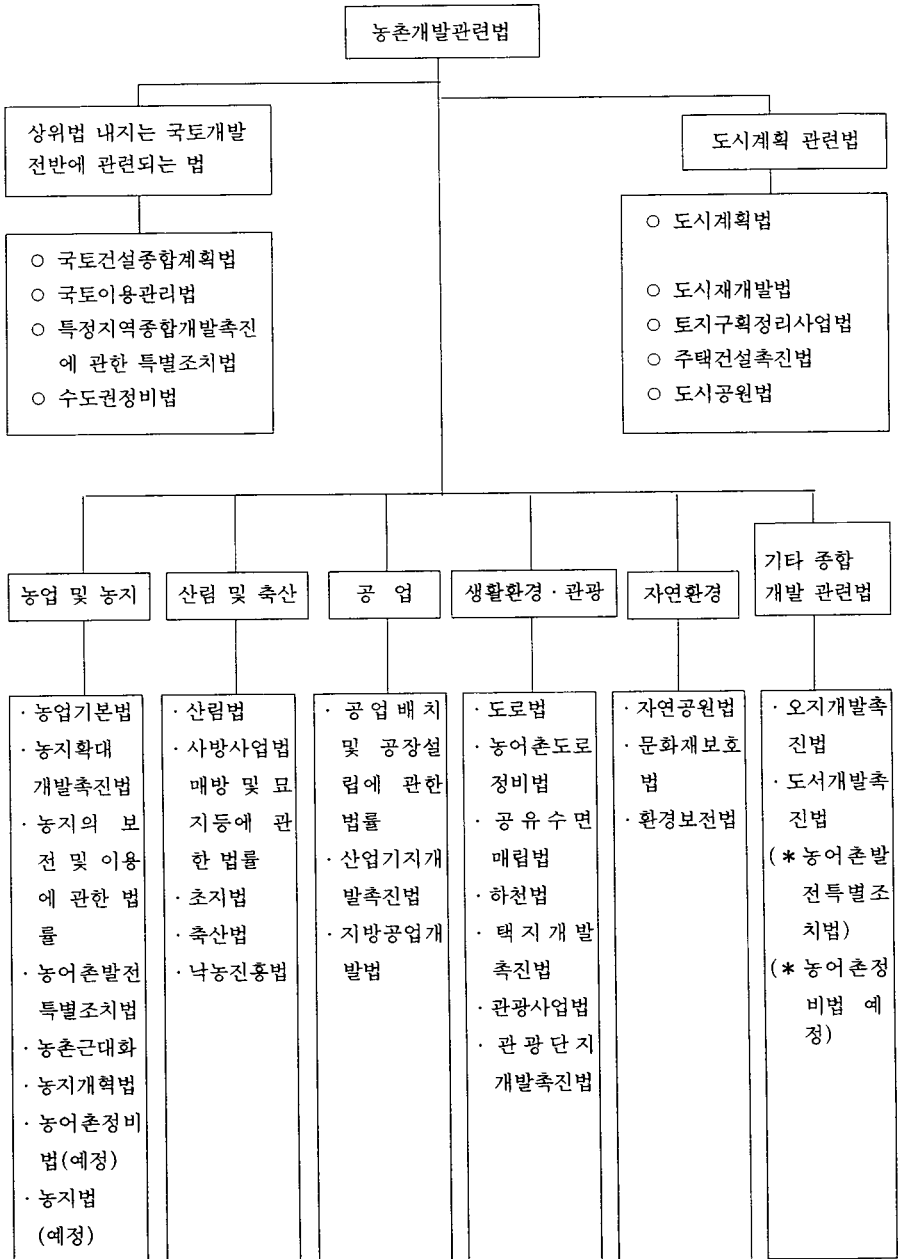
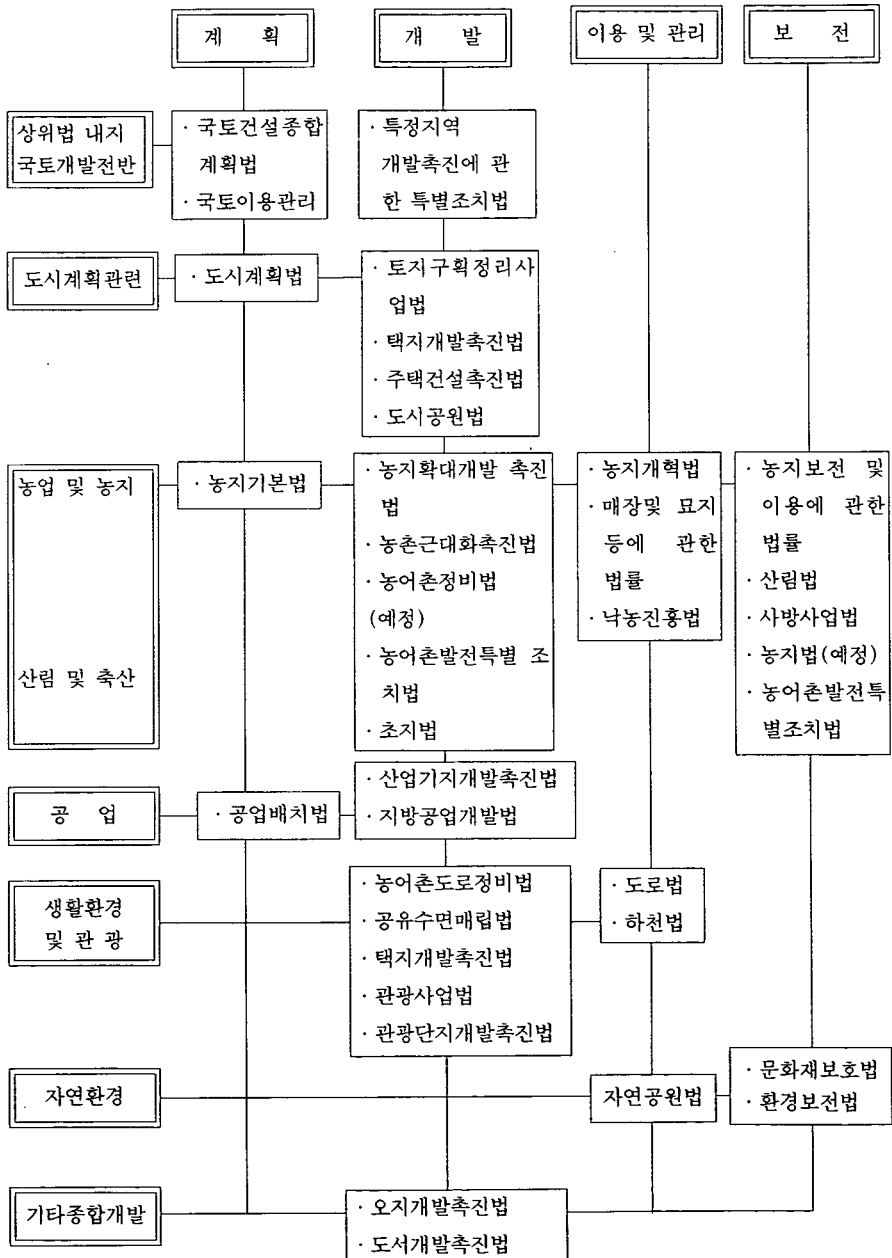


그림 3-2 농촌개발관련법의 내용 기능별 체계



업계획(오지개발촉진법), 면단위정주생활권개발계획(농발법)이 있다.

국토이용관리법상의 도시지역을 대상으로 하는 계획은, 종합계획에 속하는 도시(기본)계획과 도시(기본)계획의 하위계획에 해당하는 각종 사업계획이 있다. 준도시지역에 해당하는 계획으로는 택지개발계획, 관광지조성계획등과 같이 각각의 사업지구를 대상으로하는 사업계획이 있다.

한편 농림지역과 준농림지역에 속하는 계획으로는 농지조성 및 생활환경개선등과 같이 어떤특정사업지구를 대상으로 하는 각종 사업 계획이 있으며, 전국, 도, 군농어촌 발전계획과 같이 행정구역내의 농업을 대상으로 하는 산업계획이 있다.

기타 준종합계획으로 분류되는 오지개발사업계획(오지개발촉진법), 면단위 정주생활권계획(농발법)은 그 대상구역을 면이라는 행정구역으로 하면서 산업경제진흥, 생활환경개선 등 종합적인 측면에서의 계획수립을 규정하고 있으나, 실제내용은 몇개 단위사업계획을 집합한 것으로, 종합계획의로서의 모습은 갖추지 못하고 있다.

도시 대 농촌이라는 비교의 관점에서 볼 경우 도시지역은 도시지역 전체를 총괄할 수 있는 종합계획으로서 도시계획이 있고 그 도시계획의 하위계획으로서 각종 사업계획이 위치하고 있는데 반해, (그림 3-3)에서 알 수 있는 바와 같이, 농촌에 해당하는 그 외 용도지역에 있어서는 용도지역 전체를 총괄하는 종합계획 내지는 기본계획이 없는 상태에서 각각의 사업계획이 병렬적으로 자리하고 있어 용도지역 내에서의 체계적인 토지이용질서를 확보하기가 어려운 실정이다. 단지 농어촌발전특별조치법에서의 전국 도 군 농어촌 발전계획 간에는 나름대로의 계획체계를 가지고 있는 것처럼 보이나 이는 어디까지나 농업발전에 관한 계획일 뿐, 대상지역 전체를 대상으로 하는 토지이용질서 및 시설물배치 등을 포함하는 종합계획은 아니다.

2.2. 농촌개발관련법의 주요내용

2.2.1. 지역·지구등의 구획현황

현행 우리나라 토지관련법의 주요한 특징의 하나는, 각 법에서 추구하는 목적을 달성하기 위해 각 법별로 용도지역·지구제를 도입하고 있다는 것이다. 예를 들면 국토이용관리법에서는 전국토를 기능별로 5개의 용도지역으로 구분하고 있으며, 또한 각 사업법 내지는 도시계획법에서도 각각의 사업목적에 따른 용도지역·지구제를 도입하고 있다.

어느 연구에 의하면¹⁾ 현행 토지관련법에서 규정하고 있는 용도지역 지구 수는 약 100개 정도에 이르고 있다고 한다. 그 결과 전국토의 대부분이 그 용도에 있어서 중복지정되어 있으며 그에 따른 적용법규의 과다, 적용법 간의 우선순위 불분명으로 인한 용도우선순위의 불명료 등 여러가지의 문제점을 낳고 있다.

용도지역 지구제에 더하여 계획수립을 규정하고 있는 법에서는 계획대상구역을 지정하고 있는 경우도 있다.

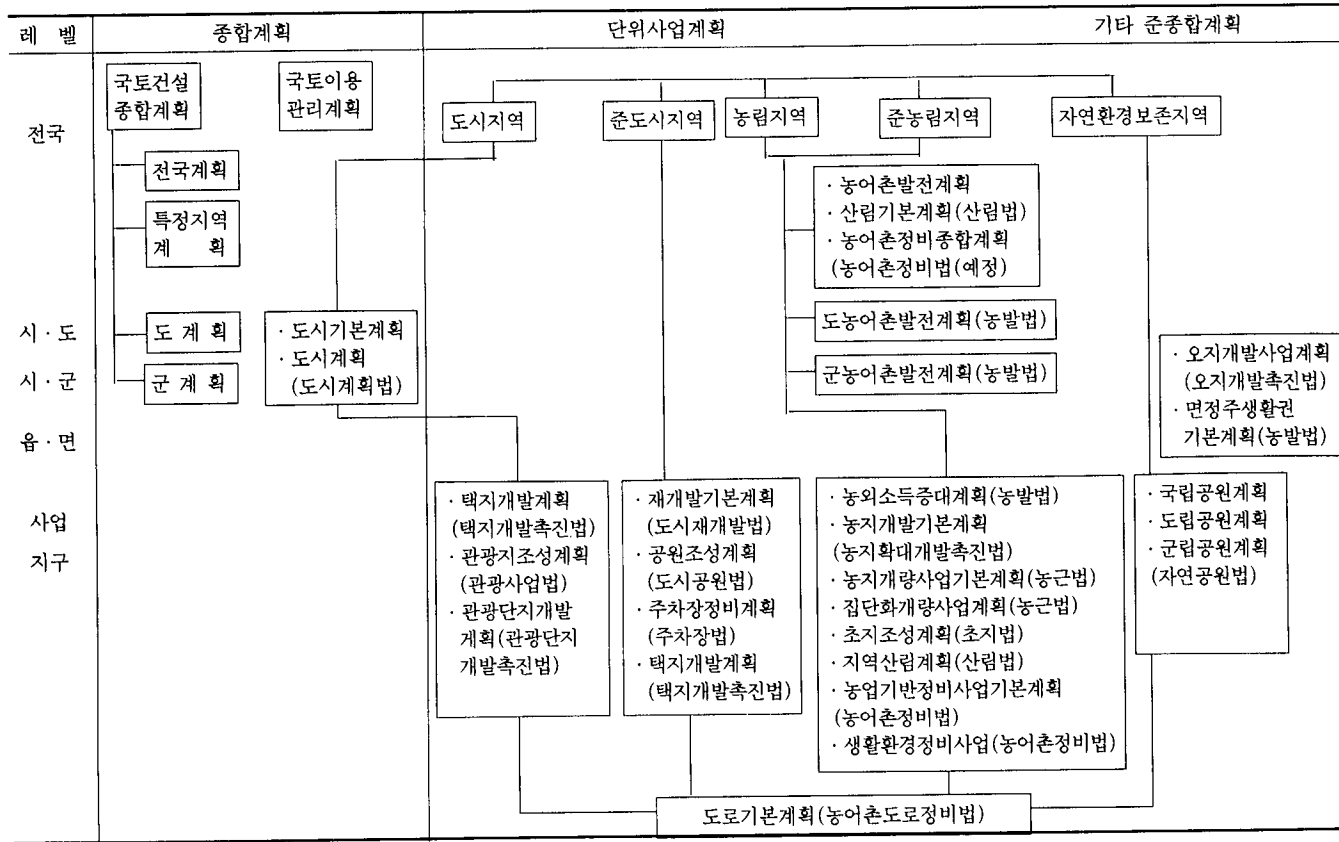
농촌개발관련법에서 규정하고 있는 지역·지구 및 계획대상구역등의 현황은 (표 3-1)과 같다.

(표 3-1)에서 알수 있는 바와 같이 각 법에서 규정하고 있는 지역·지구(구역) 및 계획대상지역(구역)의 지정은 대 부분의 경우 소관 중앙부처의 장에 의해서 이루어 지고 있다. 각 종 용도지역·지구가 지정되면 주민의 재산권 행사는 물론 토지이용에 여러가지의 불편함이 뒤따른다. 그러나 용도지역이 중앙부처의 장에 의해서 하향식으로 지정됨으로 해서, 주민 또는 지방정부의 참여가 배제될 소지가 있으며, 경직된 법운용으로 인해 비효율적인 국토이용을 초래할 가능성이 상존하고 있다고 할 수 있다.

또한 용도지역을 지정함에 있어 상위법 내지는 관계되는 법집행을 담당하는 관계부처 사이에 의견조정이 충분히 이루어져야 함에도, 실

1) 손성태, “우리나라 토지법제의 통합/정비 방안에 관한 연구”, (월간건설), 1986. 5.

그림 3-3 계획에 관한 법체계



질적으로 이루어지지 않고 있다. 그 결과 같은 토지에 대해서 서로 상반되는 목적을 갖는 용도가 지정되는 경우가 가끔 있다.

2.2.2 각종 행위제한에 관한 규정

한편 용도지역·지구 및 계획대상지역이 지정되면 용도의 목적 행위를 제한하는 규정이 많은 법에서 이루어지고있다. 이러한 행위제한은 용도지정의 효과를 달성하기 위해서 필요하다고 생각되는 바이지만, 그것은 용도지역이 합리적으로 현실성있게 지정된 경우에 그럴 뿐, 비합리적이고 부처편의주의적인 용도지역의 지정과 그에 따른 행위제한은 국토이용의 효율성과 개인의 재산권을 크게 저해하는 요소로 작용하고 있다.

농촌개발관련법에서 규정하고 있는 행위제한 가운데 몇가지를 들면 (표 3-2)와 같다.

2.3. 농촌개발관련법제의 문제점

앞에서도 살펴 본 바와 같이 우리나라의 농촌관련법률은 산업화과정에서 농촌 농업이 처한 여건 변화와 함께 그때그때 필요에 따라 제정되고, 문제점이 발생할 때마다 개정되어 왔다. 이러한 과정에서 농촌개발에 직 간접적으로 영향을 미치는 법률은 약 40여개에 이르며 시행령, 규칙, 조례 등을 합치면 그 수는 상당히 늘어난다.

이러한 법들은 법을 제정하는 부처의 소관 사항만 법규에 반영시켰을 뿐 국토전체의 이용 및 개발의 일부를 분담한다는 차원에서의 통일되고 일관성있는체계를 갖추지 못하고 있다. 현행 우리나라 농촌개발관련법제가 가지고 있는 문제점을 농촌토지의 합리적 이용과 계획적인 개발이라는 측면에서 살펴보면 다음과 같이 요약될 수 있다.

2.3.1. 법체계상의 문제점

국토를 도시와 농촌 등으로 크게 양분한다면 개발 이용 및 보전에

표 3-1 지역·지구 및 계획대상구역 지정현황

법률명	지역·지구 등	지정권자	주무부처	비 고
국토건설기본계획법	○ 계획대상지역 － 전국 － 특정지역 － 도 － 군	대통령	건설부	시·군, 시·군이외에 市長·郡守의 신청에 의해 건설부장관이 인정하는 지역, 건설부장관이 지정한 구역
국토이용관리법 도시계획법	○ 5개의 용도지역(생략) ○ 도시계획적용대상구역	건설부장관	건설부 건설부	
	○ 주거지역, 사업지역, 공업지역, 녹지지역	건설부장관		
	○ 풍치지구 등 8개 지구 ○ 특정지역제한구역, 시가화조정구역, 상세계획구역 광역계획구역, 개발제한구역, 도시개발예정구역	건설부장관 건설부장관		
택지개발촉진법	○ 택지개발예정지구	건설부장관	건설부	도시계획구역안에서 도시계획으로 결정된 것
주차장법	○ 주차장정비지구			
도시공원법	○ 도시공원(어린이공원, 근린공원, 도시자연공원 묘지공원)	市長·郡守 가 설치	건설부	

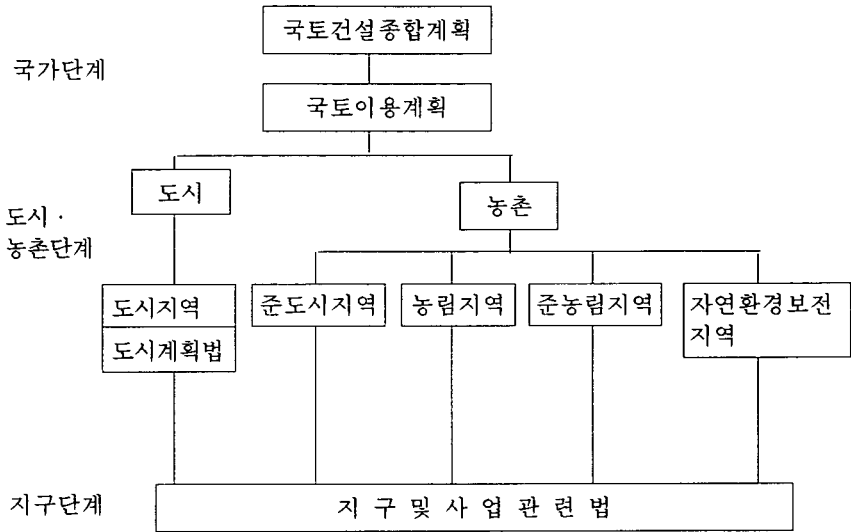
표 3-1(계속)

법률명	지역·지구 등	지정권자	주무부처	비 고
농지확대개발촉진법	○ 개발대상지역 ↳ ○ 개발촉진지역 ↳ ○ 국가직접개발지역	농림수산부 장관	농림수산	(농지개발)기본계획작성대상지역 " "
농어촌발전특별조치법	○ 농어촌 ○ 농어촌정주생활권 ○ 농업진흥지역 - 농업진흥구역 - 농업보호구역 ○ 도·시·군농어촌발전계획 대상지역 ○ 농어촌휴양지 ○ 초지조성지구 ↳ ○ 단지조성지구	법에 규정 " 시도지사 도지사, 시장 군수 시장·군수 농림수산부 장관 도지사, 시장 군수	농림수산부 " " " " " " "	군지역과 시지역 중 농림수산부장관이 지정 주로 면지역, 정주생활권개발계획의 대상지역 농림수산부장관의 승인 필요 관할구역안의 **촌
초지법				
낙농진흥법 산림법	○ 낙농지대 ○ 보전임지 ○ 준보전임지 ○ 특수개발지역 ○ 임업진흥촉진지역 ↳ ○ 임업진흥단지	농수산부장관 산림청장 산림청장 산림청장 시도지사	" 산림청 " " "	임업진흥계획작성의 대상지역 임업진흥단지계획작성의 대상지역

표 3-1(계속)

법률명	지역·지구 등	지정권자	주무부처	비 고
오지개발촉진법	○ 개발지구	내무부장관	내무부	시행령에 규정(면단위 행정구역, 단, 면사무소가 위치한 중심지역일원 제외) 개발계획작성의 대상지구
도서개발촉진법 산업입지 및 개발에 관한 법률	○ 개발대상도서 ○ 국가공업단지 ○ 지방농업단지 ○ 농공단지	내무부장관 건설부장관 시도지사 시장·군수	내무부 건설부 건설부 道	사업계획수립대상도서
자연공원법	국립공원 도립공원 군립공원 자연보존지구 자연환경지구 농어촌지구 집단지설지구	건설부장관 도지사 시장·군수 건설부장관 도지사 시장·군수	건설부 " 道	국립, 도립, 군립공원 계획수립의 대상지역 각급(국립, 도립, 군립)공원계획에서 용도지정(공원용도지구계획)
관광사업법 관광단지개발촉진법	○ 관광지 ↳ ○ 관광단지	교통부장관 교통부장관	교통부 교통부	

그림 3-4 현행 국토이용에 관한 법체계



관한 법체계는 국토-도시·농촌·각 지구로 이어지는 3단계의 공간체계에 연계되어 져야 할 것이다. 현행의 법체계상에서 볼 때 국토에 해당하는 것은 국토건설종합계획법과 국토이용계획법으로 이 두 법이 전체의 국토공간에 대해 최상위 질서를 부여하고 있다고 할 수 있다.

공간체계에 연계시켜볼 때 다음 단계는 도시·농촌을 각각 통괄할 수 있는 법이 존재해야 할 것이다. 이 단계에서는 상위법인 두 법에 기초하여, 도시와 농촌의 개발 및 토지이용과 보존에 관한 기본적인 질서를 규정하는 기본법적인 성격을 가져야 할 것이다. 이러한 기본법은 하위 단계인 지구별 사업법들의 상위 법으로서 기능하여야 한다.

국토공간체계상의 맨 하위단계에 해당하는 지구수준에서는, 국토-도시·농촌 단계의 상위법에서 규정하고 있는 범위내에서, 해당 지구의 개발행위 및 토지이용을 구체적으로 규정하여야 한다.

이러한 법체계가 갖추어져 있을 때 일관적이며 효율적인 국토개발 및 이용이 이루어 질 수 있을 것이다.

현행 법체계에서 도시의 경우, 상위법에 해당하는 국토이용관리법상의 용도지역인 도시지역을 대상으로, 각종 개발과 토지이용의 기본지침을 제공하는 도시계획법이 존재하고, 그 하위단계에서 각종 사업법이 존재하는 형태를 갖추고 있다. 따라서 도시개발에 있어서는 외형적으로 체계적인 법체계를 형성하고 있다고 말 할 수 있을 것이다.

그러나 농촌의 경우, 국토이용관리법상에서도, 농촌이 3개의 용도지역으로 분할되어 지정되어 있을뿐만 아니라, 도시계획법과 같이, 해당 농촌지역 전체를 대상으로 개발과 토지이용질서를 규정하는 법이 존재하지 않는 상태에 있다. 앞에서도 살펴본바와 같이, 농촌개발과 직접적으로 관련되는 많은 법들은 지구수준에서의 단위 사업에 관한 것들로, 이러한 법들은 각기 독립적으로 기능하고 있다.

국토-도시·농촌-지구라는 개념에서 현행 국토이용에 관한 법체계를 도식화하면 그림 3-4와 같다.

2.3.2. 계획적 개발에 관한 문제점

농촌지역에 대한 장기적 개발계획을 수립하고 이를 추진할 수 있도록 하는 법적 근거가 마련되어 있지 못하다.

농촌토지의 효율적인 개발과 이용 및 보존을 위해서는 지역이 주체가 되어 해당 농촌의 장기적인 토지이용방안을 종합적으로 수립하는 것이 요구되어 진다. 이러한 장기계획에 기초하여 구체적인 사업계획이 실시됨으로 해서, 합리적인 토지이용이 가능할 수 있는 것이다. 따라서 농촌개발법제에서 중요시되어야 하는 것은 이러한 장기계획에 기초하여 구체적인 사업이 실시될 수 있도록 하는 제도적 장치가 마련되어 있느냐 하는 것이다.

농촌계획에서 다루어야 할 주요내용으로는 계획대상지역의 개발방향과 그에 따른 토지이용의 기본방침을 정해 각 단계의 토지이용계획을 수립해야 하는 것이다. 이러한 토지이용계획은 해당 농촌지역에서 이루어지고 있는 모든 개발사업 내지는 토지이용행위에 대해서 기본적인

표 3-2 각종 행위제한에 관한 규정

법 률	개발계획 및 용도구역	행 위 제 한	비 고
국토이용관리법	①도시지역	도시계획기간→도시계획법 국가 및 지방공단→산업입지 및 개발에 관한 법률 전원개발사업예정지구→전원개발에 관한 특별법을 각각 적용	○ 관계법률에 행위제한을 이양 ○ 금지행위열거방식(Negative List System)을 채용
	②준도시지역	용도가 세분 지정된 경우에 그 세분 지정한 목적의 범위내에서 제한	
	③농림지역	농업진흥지역→농어촌발전특별조치법 보전임지→산림법을 각각 적용	
	④준농림지역	환경오염의 위험이 있는 공간, 부지가 일정 규모이상인 시설, 건축물 기타의 공작물의 설치 등은 할 수 없다.	
	⑤자연환경보전지역	공원구역 및 공원보호구역→공원법 상수원 보호구역→수도법 문화재, 문화재보호구역→문화재보호법을 적용 기타 제한행위를 열거	
도시계획법	①도시계획구역	토지의 형질변경, 건축법 기타 공작물의 신·개·증축 등의 개발행위는 시장·군수의 허가를 받아야 함.	例 : 개발제한구역내에서의 행위제한 * 수립된 도시계획이 강제적인 효력(법정계획)을 발휘할 수 있는 근거가 되고 있음.

표 3-2(계속)

법 률	개발계획 및 용도구역	행 위 제 한	비 고
농지확대개발촉진법	②도시계획에 의한 지정된 4개 지역, 8개 지구, 6개 구역 개발촉진지역	특별히 규정 그 외에는 건축법 기타 관련법률을 적용 농림수산부장관의 허가없이 토지의 형질변경 등 개발행위를 금지	개발지구 및 그를 대상으로 한 개발 계획에 따른 행위제한 규정없음 상동
농어촌발전특별조치법	농업진흥구역 농업보호구역	농수산업과 직접 관련되지 아니한 토지이용 행위제한 농업환경을 보호하는 목적범위내에서 행위 제한	
초지법	초지조성지구 ↳ 단지조성지구	허가청의 허가없이 토지의 형질변경등 개발 행위 금지	
산림법	보전임지	허가없이 타용도전용금지, 지목변경 금지	
오지개발촉진법	개발지구		
도서개발촉진법 자연공원법	개발대상도서		

지침을 제공한다. 물론 이때 토지이용계획은 상위수준인 국가 또는 도시 농촌을 포함하는 지역수준에서의 토지이용계획에 기초를 두고 있는 것이다.

예를 들어 독일의 경우 기초자치단체에 해당하는 시 군 토지이용계획(F plan)이 있고 그것을 기초로 해서, 지구단위에서는 법적인 강제력이 있는 지구상세계획(B plan)이 작성되어지고 있다. 우리나라의 경우 현행 농촌계획에 해당하는 것으로는 행정구역의 대부분이 농촌으로 이루어진 군계획을 들 수 있다. 현행 실시되고 있는 군계획으로는 그 근거가 되는 법률 및 관련정책에 따라 다음과 같은 세가지가 있다.

- 군건설기본계획 : 국토건설종합계획법에 의거
- 농어촌지역종합개발계획 : 농수산부 정책
- 군자체 개발계획 : 군 스스로의 필요에 의해 수립됨

이상에서 열거한 각종 군계획은 개발의 기본방향, 토지이용계획, 각종 산업개발, 생활환경 개선, 사회 및 문화 개발, 행정제도 개선 등, 군 장기 발전에 관계되는 모든 분야를 망라하는 종합계획으로서 군정운영의 기본방침을 제공해 주는 성격을 지니고 있다.

그러나 현재 수립되고 있는 각종 군계획은, 계획의 실천면에서 다음과 같은 문제점을 안고 있다.

1) 법적구속력이 없음

현행 군계획중 건설부가 주관하는 군건설기본계획은 국토건설종합계획법에 근거하여 수립되고 있으며, 나머지 두가지 가운데 농어촌지역종합개발계획은 농림수산부의 정책에 의해서, 군자체개발계획은 해당군의 자체적인 필요에 의해서 수립되고 있다. 다시말하면 두가지 계획은 법적인 근거가 없는 상태에서 수립되고 있는 것이다.

근거법이 없는 두가지 계획은 물론이려니와 군건설기본계획도, 수립된 계획안이 제대로 실천되지 못하고 있다. 그 이유로는 계획내용에 구속력을 부여할 수 있는 법규정이 뒤따라 주지 못하기 때문이다. 단지 군지역내에서의 도시계획 대상구역에 해당하는 읍과 면소재의 일부

에 대해서는, 도시계획법에 의거 군계획에 기초하여 도시계획을 다시 수립함으로써 계획의 실천성을 어느 정도 확보할 수 있으나, 군계획의 주 대상공간이라고 할 수 있는 농촌에 대해서 그러한 제도적 장치가 마련되어 있지 않아, 수립된 계획안은 paper plan에 그치고 마는 경우가 대부분이다.

2) 여타 농촌개발 관련 계획과의 연관성 결여

앞에서도 살펴본 바와 같이 현행 농촌을 대상으로 각종 종합계획 내지는 사업계획들이 복잡다양하게 수립되고 있다. 이러한 계획들은, 각종계획에 어떤 위계질서를 부여하고 대립되는 내용을 조정할 수 있는 제도적 장치의 미비로 인하여, 수립근거가 되는 법률과 소관 부처에 따라 독립적이고 평면적으로 기능하고 있다.

난립하고 있는 각종계획은 근본적으로 재정비되어야 하겠으나 그에 앞서 최소한 독립적으로 존재하는 각종 계획에 통일된 체계를 부여하고 통제 조정을 담당할 수 있는 기능이 제도적으로 뒷받침되어야 하며 이러한 기능은 계획 논리상 현행의 군계획이 담당하여야 한다고 생각된다. 그러나 1)에서 든 이유 즉 군계획 자체가 아무런 구속력을 가지고 있지 않은 상태에서는 그러한 기능을 기대할 수 없으며, 그 결과 군계획은 각종 사업계획과 아무런 연관성을 가지고 있지 못하여 단순히 paper plan에 그치고 마는 경우가 대부분이다.

2.3.3. 중앙집권적 하향적인 개발행위에 따른 문제점

앞에서도 이야기한 바와 같이 현행 농촌개발 관련법에서는 각종 용도지역의 지정, 그에 따른 행위제한, 각종 계획의 수립 및 실시 등이 규정되어 있으나 상당 부분에 있어서 지정권자 및 수립주체는 중앙부서의 장이 담당하도록 되어 있으며, 설사 현지의 市長·郡守에게 그 권한을 부여하고 있다하더라도 거의 반드시라고 해도 좋을 정도로 중앙부서의 장의 감독을 받고 있다.

이러한 법규정으로 인해 실제 법률의 적용대상이 되는 현지의 市·

郡에서는 비슷한 내용의 개발행위가 각 부처별로 시행됨으로 해서 중복되는 사례가 많을 뿐만 아니라, 같은 토지에 대해서 서로 다른 내용의 용도지정과 그에 따른 개발행위제한이 가해지는 등의 모순되는 토지이용패턴을 낳고 있다.

이는 현행 농촌개발관련 법률들이 각 부처가 추구하는 정책목표만을 배타적이며, 우선적으로 반영하고 있는 것에 기인한다.

3. 농촌개발관련법제의 정비방안

3.1. 정비의 기본방향

지금까지 살펴본 농촌개발관련법제의 실태와 문제점을 다시한번 요약하면, 우리나라 농촌개발관련법은 그때그때의 필요에 따라 개별입법적으로 제정 및 개정되어온 결과, ①많은 법들이 무질서하게 난립하고 있으며, ②각각의 법들에서 규정하고 있는 계획 및 용도지정, 행위제한 등이 소관부처 별로 이루어지므로 중복 혹은 상반되고, ③그에 따라 농촌개발과 농촌토지이용이 비계획적, 비효율적으로 이루어지고 있는 것이다.

따라서 농촌개발의 효율성과 농촌토지이용의 합리성을 높이기 위해서는 전국-도-시·군의 행정구역을 기본으로 하면서, 국토-도시·농촌-지구로 이어지는 공간체계에 상응하는 계획체계를 확립하고, 수립된 계획에 기초하여 농촌개발과 토지이용이 이루어 질수 있는 방향으로 법체계를 정비해 나가는 것이다.

계획체계의 정비와 그에 따른 법체계의 정비를 그림으로 나타내면 (그림 3-5)와 (그림 3-6)과 같다

3.3. 구체적인 정비내용

3.3.1 국토계획 및 이용관리체계의 재설정

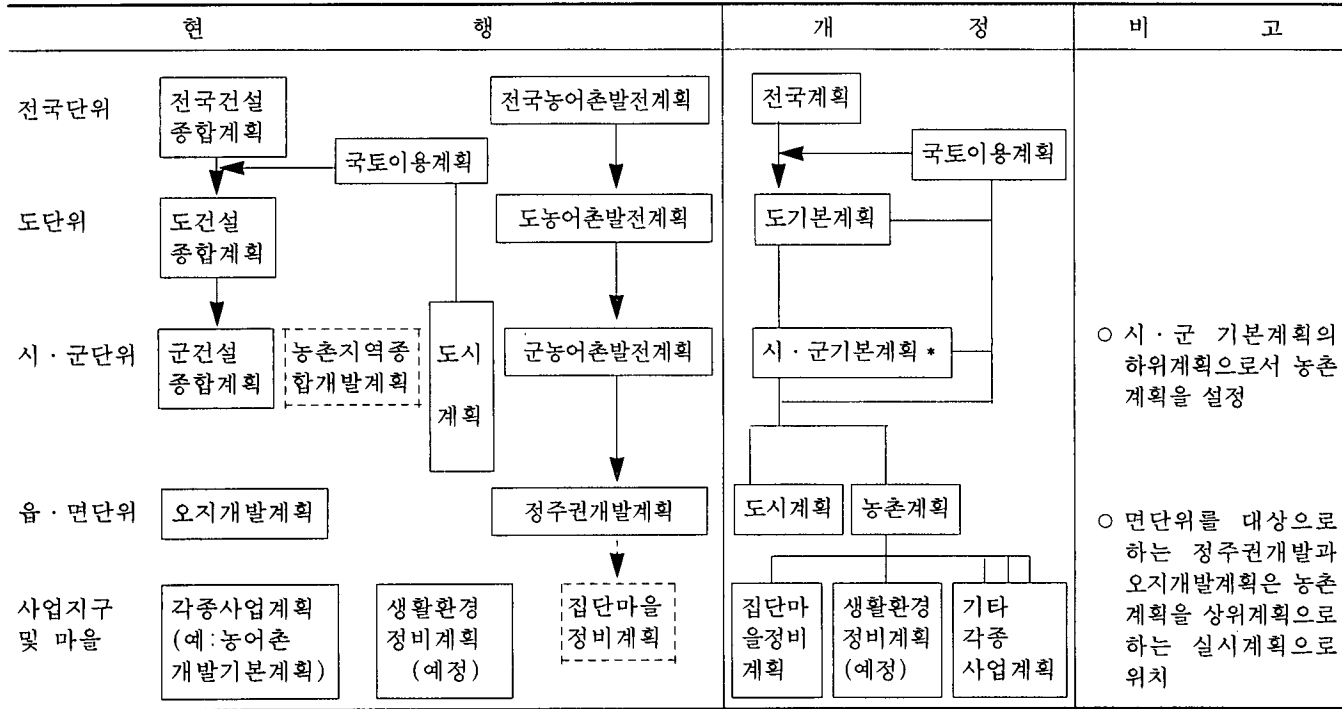
(그림 3-5)에서 볼 수 있는 바와 같이 현행 공간계획체계는 전국·시·도·시·군·읍·면이라는 행정계층위주로 짜여져 있어, 국토·도시·농촌·지구라는 공간의쓰임새에 따른 계획체계가 미비한 실정이다. 따라서 기존의 행정계층위주의 계획체계를 충분히 살리면서 공간의 쓰임새에 따른 계획체계를 보완하는 방향으로 공간계획체계를 재설정하는 것이 요구된다. 이를 위해서는 먼저 지역계획과 도시·농촌계획이라는 개념을 구분할 필요가 있다. 지역계획은 도시·농촌이 통합된 하나의 지역(우리나라의 경우 편의상 행정구역)을 대상으로 지역의 장기발전 방향, 토지이용의 대강등을 정하는, 지침제시적인 성격을 갖는 계획이라면, 도시·농촌계획은 지역계획대상구역내에서 쓰임새가 동일한공간(즉 도시와 농촌)을 계획대상으로 하여 토지이용형태와 시설물입지를 중심으로 대상공간의 구체적인 미래상을 제시하는 것이라고 말 할 수 있을 것이다. 따라서 지역계획에서 제시된 지침은 하위단계의 도시·농촌계획에서 구체적으로 수렴, 발전되는 것이다.

앞에서도 말한바와 같이, 우리나라의 경우 도시를 대상으로는 도시계획이 법정화 되어 있으나, 도시계획에 상응하는 농촌계획은 제도화 되어 있지 못하는 실정이다.

따라서 현행 국토건설종합계획법에서 규정하는 군계획을 상위계획으로 하면서 군내의 농촌을 대상으로 하는 농촌계획을 도입하고, 현재 실시되고 있는 각종 농촌개발관련계획을 농촌계획의 하위계획으로서 기능할 수 있도록 하여, 국토계획-지역계획-농촌계획-지구사업계획이라는 공간계획체계를 제도화하여야 할것이다.

새로 도입되어야 할 농촌계획의 구체적인 내용에 대해서는 제5장에서 기술한다.

그림 3-5 농촌개발관련 계획체계의 정비



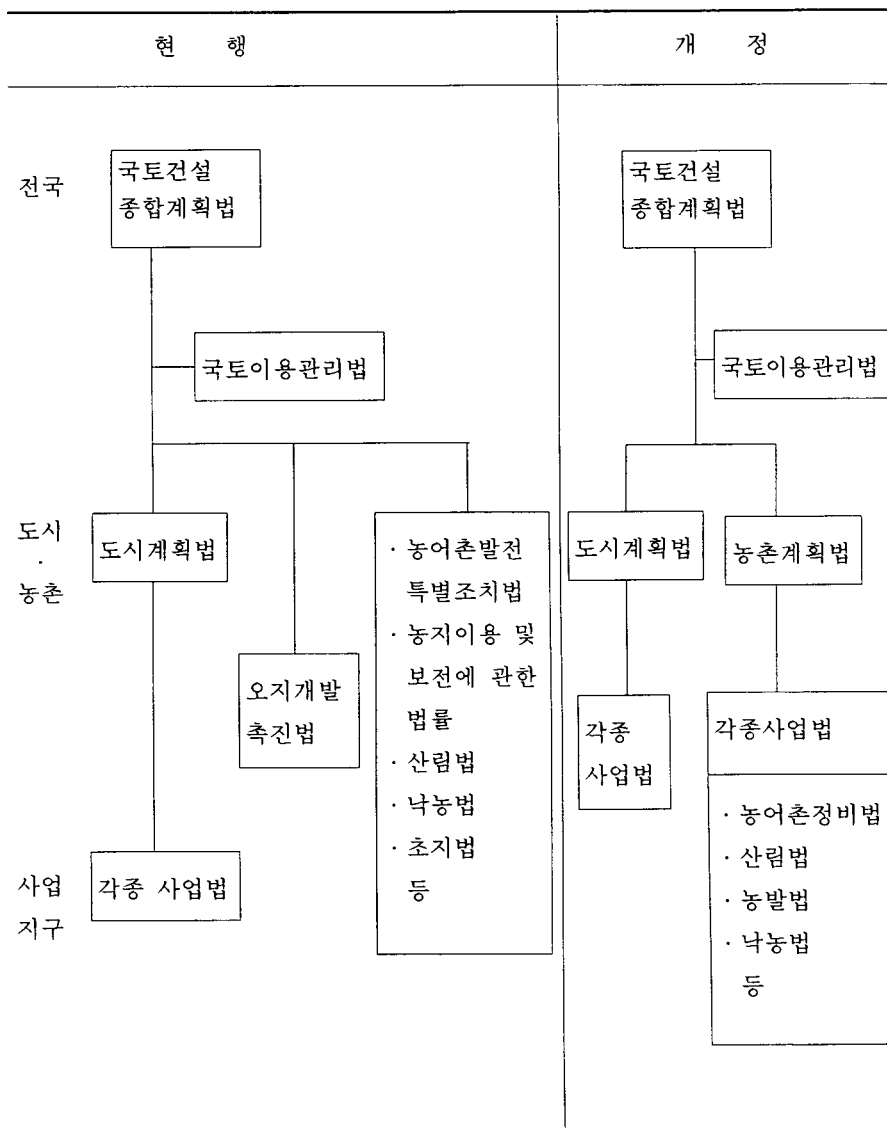
→ 법규정에 의한 관계

* 시의 경우 시·군 기본계획을 도시계획법상의 도시기본계획으로 대체

→ 법률에는 규정되지 않았지만 실질적인 관계

□ 법률에 근거하지 않은 계획

그림 3-6 계획체계 정비에 따른 법체계의 정비



제 4 장

국토이용관리제도의 개편과 농촌계획의 검토

1. 국토이용관리제도의 개편

1.1. 배경 및 주요내용

1993년 새로 출범한 문민정부에서는 「신경제 5개년계획」의 토지부문 제도개선의 일환으로 용도지역제의 개편을 골자로 하는 국토이용관리제도의 개편안을 최근에 확정하였다.

이러한 배경에는 그간의 국토이용관리제도가 현실에 맞지 않을 뿐만 아니라 급변하는 시대적 상황에도 배치되는 등 많은 문제점이 야기되어 왔기 때문이다. 즉 국토면적이 좁고 그것도 전국토의 65%가 산지인 우리나라의 경우에는 가용토지의 확보가 쉽지 않은 데 비해 엄격하면서도 세분화된 용도지역 지구제를 통해 수요관리위주의 토지정책을 견지함으로써 여러 측면에서 부정적 요인을 낳게 되었다는 점이다.

이러한 문제점으로는 첫째 과도한 용도지역제 및 중앙정부 위주의 관리로 인하여 토지이용에 관한 지역실정의 반영이 어렵게 되고, 둘째

규제위주의 획일적 관리에 따라 가용토지의 부족과 국민생활의 불편 초래, 셋째 가용토지의 공급을 위한 용도지역변경 절차의 경직성으로 인하여 수요 공급간의 시차가 발생하고 이로 인하여 지가 상승과 가수요를 초래함으로써 구조적인 토지문제의 원인이 되며, 넷째 토지거래 규제 등 수요관리 위주의 이용규제 정책은 결과적으로 실수요자까지 규제하게 되어 기업활동의 장애와 국민생활의 불편을 심화시키게 된 점 등을 들 수 있다(석중현, 1993, 19).

이상의 문제를 해결하고 보전과 개발이 조화를 이루도록 개선하여 택지와 공장용지 등 개발용 토지의 공급확대 및 국민생활과 기업활동에 필요한 토지를 적기에 쉽게 이용하도록 하는 데 목적을 두고 토지이용계획제도의 전면적인 개편을 추진하게 되었다고 생각된다.

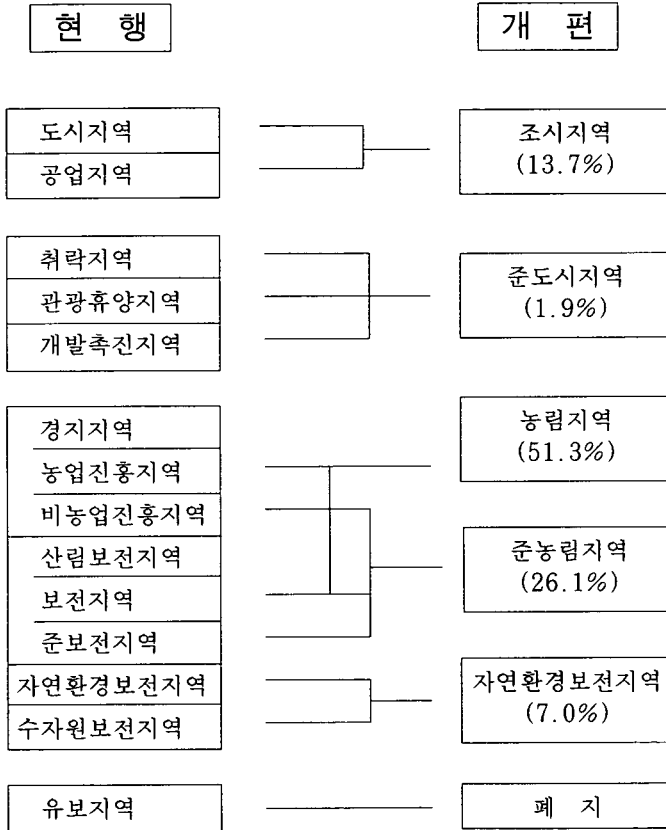
이번에 개편된 토지이용계획제도의 주요내용을 간추려 보면 다음과 같다.

첫째, 현재의 10개 용도지역을 5개 지역으로 단순화시키고 토지이용행위제한을 개발목적과 보전목적으로 구분하여 개발가능한 토지를 전국토의 15.6%에서 41.7%로 크게 확대하였다(그림 4-1).

둘째, 경지지역을 농업진흥지역과 비농업진흥지역으로 그리고 종래 보전임지와 준보전임지로 구분해 온 산림지역을 생산임지, 공익임지, 산업임지로 세분해 재편하고 이 중 비농업진흥지역과 산업임지를 준농림지역으로 지정하여 전체 농지와 산지의 33.6%에 해당하는 토지를 개발용도로 지정하였다. 그리고 토지이용규제방식을 허용행위열거방식에서 허용이 제한되는 사항만을 열거하는 제한행위열거방식으로 전환함으로써 개발용 토지의 공급을 보다 원활히 하도록 하였다.

셋째, 수도권을 종래의 5개 권역에서 과밀억제권역과 성장관리권역, 자연환경보전권역의 3개 권역으로 단순화하였다. 이 중 과밀억제권역에 대해서는 물리적 규제방식을 경제적 규제로 전환하여 입지에 따른 편익을 부담금으로 징수하고, 성장관리권역은 공단내에서는 업종과 규모에 관계없이 중소기업 공장의 설치를 허용하고 공단밖에서는 도시형

그림 4-1 용도지역의 개편



공장의 개발 입지를 허용하도록 하되 권역별로 배분된 공장건축허용면적을 총량에 따라 지역실정에 맞게 허가함으로써 종래 개별적 규제방식을 총량적 규제방식으로 전환하였다.

넷째, 지역계획체계를 보완하여 국토계획의 실천력을 강화하고 지역투자계획제도를 도입하여 지역계획과 국가예산편성의 연계를 강화하는 한편, 지역균형개발을 효과적으로 촉진하기 위해 지역균형개발 특별회

계를 설치하였다. 그리고 불합리한 개발제한구역제도를 개선하여 단기적으로는 경직된 제도운영으로 파생되는 민원야기요인을 제거하고 장기적으로는 구역의 지정목적 범위내에서 토지이용 상태에 따라 행위규제를 차등화하는 방안을 마련하도록 하되 다각적인 투기억제방안의 강구도 병행토록 하고 있다.

1.2. 문제점

토지이용의 효율적인 이용은 당해 토지가 지닌 특성을 최대한으로 발휘할 수 있게 하고, 이용되어야 할 곳에 바르게 이용되도록 하는 것이 무엇보다도 중요하다. 그러나 이번 개편안은 10개 용도지역을 5개 용도지역으로 단순화하고 토지의 용도를 개발과 보전으로만 양대구분하여 개발용도의 토지공급을 확대하는 데에만 초점을 맞추고 있다. 따라서 이번 개편안은 다음과 같은 본질적인 문제를 내포하고 있다.

첫째 용도지역 분류체계에 원칙이나 기준이 없다는 점이다. 즉 도시지역은 정주영역제시방식을 채택하고 농촌지역은 산업기능적 분류방식을 채택함으로써 농촌공간이 마을과 경지로 구성되어 있다는 지극히 당연한 원리를 외면하고 있다. 농촌공간의 핵이며 생산과 생활의 거점인 취락지역이 준도시지역으로 분류되고 동일 위치에 분포한 경지와 산지가 각각 분리되어 농림지역과 준농림지역으로 나누어지고 있다. 따라서 농촌공간은 과거 경지지역과 취락지역의 2개 용도지역이 농림지역, 준농림지역, 준도시지역으로 재편됨으로써 실제로는 용도지역이 3개 지역으로 늘어나 오히려 용도지역이 더욱 세분화되는 결과를 초래하고 있다.

둘째, 토지가 지닌 특성과 기능에 따라 효율적으로 이용될 수 있는 토지이용제도가 되어야 하나 토지의 본질이나 기능상 특성이 무시되고 있다. 어떤 기준을 적용해도 경지와 산지가 하나로 묶여져 농림지역으로 표기될 수는 없다. 만약 전국토를 오로지 개발용도와 보전용도로만 나누어 용도지역을 구분했다면 그것은 모순이다. 왜냐하면 도시지역에

도 보전용도의 토지가 포함되어 있으며 농림지역과 자연환경보전지역에도 개발용도의 토지가 분명히 포함되어 있기 때문이다. 그리고 그것은 지금까지 농촌공간을 분리시켜 지정 관리해 온 과거 국토관리방식의 연장이며 경직되고 정태적인 방식의 틀을 벗어나지 못하고 있다고 할 수 있다.

셋째, 무리한 개발용 토지공급에 지나치게 집착한 나머지 파생될 역기능적 요소가 충분히 감안되지 못하고 있다는 점이다. 전국의 토지를 개발될 지역과 보전될 지역으로 그 용도를 사전에 명확히 구분·지정해 둌으로써 전국의 투기강화와 왜곡된 지가의 역구조 초래현상이 심화될 수 있고 경지지역 중 48%만을 농업진흥지역으로 지정한 상태에서 나머지 52%의 비농업진흥지역의 지가상등과 그로 인해 야기되는 농어민간의 갈등요인 심화 및 개발용 토지수요¹⁾에 비해 엄청나게 많은 토지를 사전에 개발용도로 지정해 놓을 필요가 과연 있을 것인가 하는 의문을 제기하지 않을 수 없다.

넷째, 계획에 의한 토지이용체계에 대한 제도적 뒷받침 없이 토지이용규제방식의 전환이 가져올 문제점이다. 토지이용규제방식을 바꾸어 토지전용을 임의대로 방치할 경우에 수도권과 대도시 주변 준농림지역의 농지와 산지부터 점차 국토공간에서 사라질 것이며 불법취득한 비농민의 농지소유를 현상추인하게 되는 결과를 가져오게 되는 것은 물론 난개발과 국토공간의 기형화가 더욱 가속화될 것이다. 그리고 지역균형발전보다는 지역격차 심화와 지역 및 주민간의 반목과 갈등요인을 야기시키게 될 것이다. 그리고 토지공급 확대와 규제완화로 수반될 우려가 있는 토지투기는 강력히 억제한다고 하지만 한계가 있을 수 밖에 없으며 한번 바뀐 제도를 다시 고치고 풀어 놓은 규제를 다시 강화

1) 제3차 국토계획기간중 개발용 토지수요는 택지 397ha, 공업용지 114ha, 공공용지 780ha 등 총 129천ha 이며 2020년까지의 개발용 토지수요가 5~600천ha인데 비해 261만ha의 준농림지역을 개발용도로 지정함.

한다는 것은 기득권층의 저항에 부딪혀 그만큼 어려워질 수 밖에 없다는 점도 간과해서는 안된다.

다섯째, 전국을 대상으로 지정된 국토이용관리상의 5개 용도지역과 수도권 정비계획상의 3개 정비권역은 용도지역상 배치될 수 있고 이 경우 수도권정비계획이 전국을 대상으로 하는 국토이용계획에 우선한다는 모순을 내포하고 있다. 수도권정비계획은 전국계획을 기본으로 수립한다고 하지만 군사에 관한 사항을 제외하고는 다른 법령에 의한 개발계획이나 건설계획에 우선한다고 규정하고 있기 때문에 수도권정비계획상의 정비권역이 용도지역과 맞지 않는다면 수도권에서는 용도지역 지정 그 자체가 현실적으로 의미를 상실한다고 할 수 있다. 따라서 수도권정비계획에서는 정비권역별로 구체적인 정비계획을 수립 추진하게 될 것이기 때문에 국토이용계획과 상충하게 되고 이 경우 국토이용계획은 수도권정비계획에 맞추어 나갈 수 밖에 없어 수도권내에서는 국토이용계획의 본래 취지가 상실되는 것은 물론 국토이용질서를 무너뜨리는 모순을 내포하고 있다고 할 수 있다.

1.3. 국토이용관리제도의 대안검토

1.3.1. 기본방향

단일기능화를 목적으로 전국토를 획일적으로 용도지역 구분하는 것은 토지이용의 존재방식, 계획대상영역, 계획의 주체라는 측면에서 문제가 아닐 수 없다. 따라서 대안모색을 위해 다음과 같은 기본방향을 설정한다.

1) 국토관리체계상 국토형상을 그대로 수용하고 국토쓰임새를 농촌적 토지이용과 도시적 토지이용으로 구분하여 정주영역방식에 부합하도록 토지이용체계를 확립한다.

2) 토지이용분류방식에 일관성을 준수하여 국가수준에서는 토지이용 목적별 분류체계에 맞추어 포괄적 영역제시방식을 선택한다.

3) 국토이용관리의 체계에 따라 토지이용계획은 大, 中, 小분류의 3 단계로 접근하여 국가수준의 국토이용계획은 大분류에 그치고 中, 小분류의 토지이용계획은 개별법에 의한 하위의 토지이용계획에 위임한다.

4) 국토이용계획의 정합성 원칙에 따라 현재 공백 상태에 있는 농촌지역을 대상으로 농촌지역개발이 구체화 될 수 있도록 농촌에 대해서도 도시와 같은 토지이용분류 항목을 수용한다.

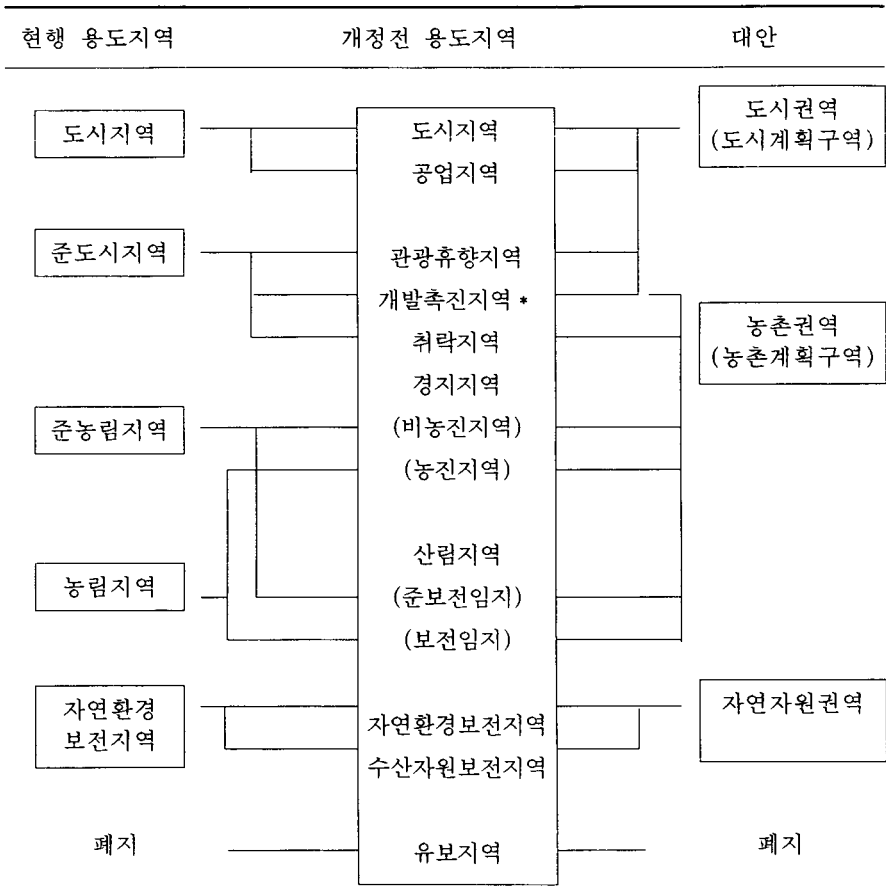
5) 개발용도로의 토지이용전용은 국가토지수급계획을 통해 국가가 제시하는 시기와 수요에 맞추어 토지전용계획을 수립하도록 법제화함으로써 토지공급이 적기에 일어나도록 한다.

1.3.2. 대안설정

국토이용계획을 기능적인 용도지역 지구제에 의한 토지이용 분류방식에서 정주영역 제시방식으로 접근하여 도시와 농촌으로 크게 대분류할 필요가 있다. 토지이용을 도시적토지이용과 농촌적토지이용으로 크게 구분해 보면 그역할은 다르지만 존재방식은 본질적으로 종합적이고 복합적이다. 농촌 역시 전통적으로 자연의 순환계에 의존하면서 자연을 보존하면서 생활환경을 꾸며왔다. 또한 생산과 생활이 일체화되어 개발과 보전이 유기적관계를 맺으면서 중첩되어 있기 때문에 농촌의 토지이용도 종합적이고 복합적이다. 그리고 도시는 주변의 농어촌에 의해서 그 생존을 보장받고 있기 때문에 도시계획이라해도 자기완결적인 단독도시의 계획을 아니며 농촌계획 역시 도시적서비스를 제공받아야 하기 때문에 중심도시의 기능이 도외시된 농촌계획이 되어서는 안된다. 따라서 생활권 단위에서 보면 도시 및 농촌계획이 조화롭게 통합될 수 있어야 한다.

동시에 중앙정부가 확일적으로 지정하여 하향적으로 주어지는 국토이용관리제도를 지방차원에서 보면 외부로부터 강제되는 개발과 수탈적 이용이 되기 쉽기 때문에 이용의 주체자인 주민의 입장에서는 견디기 어려운 많은 문제점이 제기될 수 있다.

그림 4-2 용도지역 개편대안



주: * 개발촉진지역은 도시권역, 농촌권역으로 양분함.

- ① 공업용지지구, 시설용지지구 도시계획구역
 ② 택지개발지구, 농지개발지구, 초지개발지구, 채석지구,
 채토지구, 채광지구, 집단묘지지구 농촌계획구역

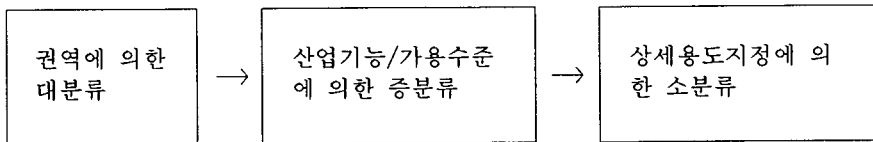
따라서 국토이용계획은 용도지역을 되도록 단순화하되 생활과 관련 지어 정주영역제시방식에 그치는 대신에 차하위 계획의 명확한 지침이 될 수 있는 「국토이용기본계획」이나 「국토이용관리기본지침」을 마련하는 것이 오히려 바람직할 것이다. 그리고 용도지역은 효율적인 국토관

리와 계획의 주체, 그리고 토지이용의 존재방식과 계획대상영역을 감안하여 도시계획과 농촌계획지역으로 양대 구분하되 국토의 자원보전 및 자연생태계 보호라는 차원에서 자연자원권역을 따로 독립시켜 자연환경보전계획을 별도로 수립할 수 있도록 하는 것이 바람직한 방안이 될 수 있다(그림 4-2).

1.3.3. 계층적 국토 관리와 국토이용계획체계

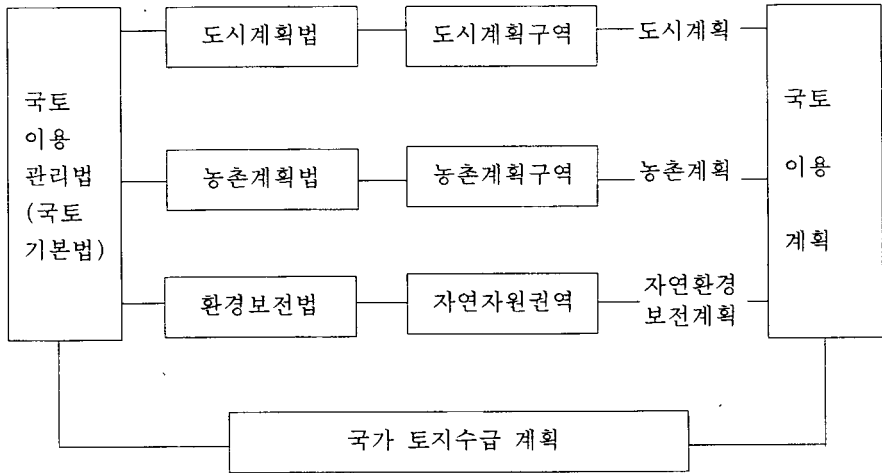
국토이용계획의 최상위에 위치한 국토이용관리법상의 용도지역은 大 분류에 의한 토지분류방식에 따라 정주영역단위별로 토지이용항목의 설정과 기본지침을 정하고 보다 자세한 용도지역 지정과 토지구제방식은 하위 2.3단계의 개별법에 위임하도록 함으로써 계층적이고 단계적인 국토관리를 실현하도록 한다(그림 4-3).

그림 4-3 토지이용분류방식



그리고 中, 小분류의 세부 토지이용계획은 각 개별법에 따라 수립하고 정부 부처간 및 중앙정부와 지방자치단체간의 역할분담을 명확히 함으로써 앞서 언급한 전국토를 용도지역별로 단일기능화하여 획일적이고도 일방적인 규제를 하는데서 야기되는 모순을 극복하고 국토관리의 책임과 권한을 합리적으로 분담해 나가야 할 것이다. 또한 국가적으로 필요한 토지공급을 원활하게 하고 경직된 국토 관리체계에서 벗어나기 위해서는 장, 단기 국가 토지수급계획을 합리적으로 수립할 수 있는 제도적 장치를 마련하여 국토이용계획을 보완할 수 있는 체제가 병행 발전하여야 한다.

그림 4-4 국토이용계획의 구조적 관계



2. 농촌계획의 검토

2.1. 농촌계획의 개념형성

농촌계획이라는 말은 우리나라에서는 아직 제도적으로 정착되지 않은 용어이고, 농촌계획이라고 부를 수 있을 만한 것의 실행도 역사가 깊지 못하여 미미한 수준에 머물고 있다.

1948년 건국이후에서 60년대의 본격적인 경제개발 추진시기까지의 격동기에 농촌지역을 대상으로 했던 개발사업은 지역사회 개발사업(1958)-Community Development Program, 흔히 CD 사업이라 칭함-, 농사교도사업(1947) 등의 이름으로 행정부 주도하에 펼쳐졌으나, 이는 면밀한 계획수립에 의한 계획사업이었다기 보다는 토목건설, 보건위생, 생활개선, 농사기술 혁신 등을 위한 물적조성·기술보급 사업의 성격을 띠고 있었으므로 그 당시에는 농촌계획이라는 개념이 성

립되어 있지 못했다는 것을 알 수 있다.²⁾

그리고 1960년대의 농촌지역 개발사업은 1961년에 시작된 재건국민운동과 기존의 지역사회 개발사업(CD사업)을 계승한 시범농촌건설사업을 통해 이루어졌다.³⁾ 1962년에 제1차 경제개발 5개년 계획을 수립하면서 수출주도형의 경제개발 정책이 추진되었는데, 중요한 것은 각종 개발사업이 실행되면서도 개발사업을 체계적으로 조직화 하는 국토계획은 물론 농촌을 대상으로 하는 지역계획이 없었으며 아울러 개발에 선행하는 공간계획의 수립이 전혀 없었다는 점이다. 물론 서울-인천, 울산 등지의 공업지역을 중심으로한 특정지역 개발계획이 수립되었지만, 이것은 本稿에서 논하려 하는 농촌계획과는 관련이 없는 것으로 간주 할 수 있다. 거기에서 그 당시 농촌지역을 대상으로 개발을 추진했던 시범농촌 건설사업도 영농기술보급, 주민조직화, 토목건설, 생활기반건설, 보건위생개선 등을 주요 내용으로 하는 농촌지도사업의 성격을 띠고 있었으므로 농촌계획이 대상으로 하는 공간계획적 성격을 결여하고 있으며 무엇보다 이것이 체계적인 계획의 수립에 근거한 계획사업이 아니라는 점이다.

1970년대에 들어오면서 국토를 대상으로하는 공간계획의 발전에 큰 전기를 맞이하게 된다. 1972년의 제3차 경제개발 5개년계획과 때를 맞추어 국토건설종합계획이 수립되었는데, 이것은 전국건설종합계획(전국 계획), 특정지역건설종합계획(특정지역계획), 도건설종합계획(도계획), 군건설종합계획(군계획)으로 위계가 나누어져 수립된 것으로 1972년에 제1차 국토건설종합계획(전국계획)이 만들어 지게 되었다. 그리고 이보다 조금 앞선 1971년에 국토이용관리법이 제정되면서 전국의 토지를 대상으로 하는 국토이용계획이 수립되어 본격적인 공간

2) 건국이후 격동기의 농정(1948~60)에 대해서는 김성호외, 「한국농정 40년사」, 한국농촌경제연구원, 1989, pp. 7~26. 그리고 이 시기의 농촌개발정책에 대해서는 이정환외, 「농어촌 정주생활권개발의 장기방향」, 1992, pp. 8~14.를 참조 바람.

3) 이정환 외(1992), pp. 14~17. 참조 바람.

계획으로서의 토지이용계획이 법제화되었고, 아울러 용도지역상 취락 지역에 대해서는 취락지역개발계획이 수립케되었다. 국토이용계획은 전자의 국토건설종합계획과 연계되면서 국토공간에 대한 계획적 개발을 뒷받침하게 되는 제도적 장치로서 그 역할을 수행하게 되었다. 한편 이와 같은 해인 1971년은 국토이용계획상의 도시지역을 대상으로 하여 계획적인 건설·정비·개량 등을 위한 도시계획법이 제정·시행됨으로써 이제 국토공간을 대상으로 하는 계획은 국토계획과 도시계획으로 분립되기에 이르렀다.

그리하여 70년대 이후에는 농촌계획으로서의 제도적인 가능태가 군건설종합계획, 취락지역개발계획 등으로 나타남으로써 국토계획의 하위체계로서, 그리고 도시계획의 대위개념으로서 농촌계획의 성립이 이루어질 수 있었다. 그런데 다음과 같은 한계점도 또한 안고 있었다.

첫째, 군건설종합계획은 행정계층상 최하위 수준의 행정단위에서 이루어지는 지방적 지역계획으로서 성격을 지니고 있으나, 이것은 무엇보다 기본계획의 성격만 지니고 있을 뿐 집행계획으로서의 구속력을 발휘하는 토지이용계획의 수립을 수반하지 않는 발전계획에 지나지 않는다는 점이고, 아울러 이 계획은 도시지역(농촌 중심지인 읍 면 소재지)과 농촌지역을 망라한 포괄적 지역계획이라는 면에서 결코 농촌계획 그 자체는 아니며 오히려 도시계획이나 농촌계획의 상위계획으로 존재한다는 것이다.

둘째, 취락지역개발계획은 국토이용관리법상을 취락지역을 대상으로 하며, 토지이용상의 용도지역을 세분함과 아울러 개발계획을 수립할 수 있도록 하고 있다. 그러나 이 계획이 적용되는 취락지역의 지정조건에 적합한 마을이 극소수에 불과하다는 점에서 농촌 일반을 대상으로 하는 보편적인 계획이라 할 수 없으며, 무엇보다 이 계획은 마을생활주거공간과 생산공간의 통합된 계획의 수립이라는 성격을 결여하고 있다는 것이다.⁴⁾

한편 1970년대에 추진되었던 농촌지역 개발사업은 농촌 새마을운동

을 꿈꿀 수 있겠는데 이것은 마을단위의 주민지도사업, 정신계몽사업, 생산소득사업, 환경개선사업 등을 대상으로 하는 종합적인 개발사업의 성격을 지니고 있다. 새마을사업의 일환으로 추진된 취락구조사업은 초기에 취락구조개선 시범부락을 선정하여 마을개발계획을 수립하여 이것에 근거하여 마을개발이 이루어지도록 하고 있으나 그 대상마을이 극소수에 불과한 실정이었고, 그 이후 전국적으로 광범위하게 추진되었던 이 사업은 취락구조개선 기본계획을 수립하여 여기에 마을 토지이용계획을 포함하도록 하고 있으나 주택개량 위주의 사업이 진행되고 하부기반시설의 정비없이 신축주택을 획일적으로 배치하는 방식을 취함으로써 계획으로서의 유연성을 상실하고 있다. 이것을 농촌계획으로 규정하기에는 계획대상공간이 마을주거지역으로 한정되어 있기 때문에 전체 농촌공간을 대상으로 하는 계획으로 보기에는 한계점이 있다.

1980년대 이후는 우리나라에 있어 지역계획의 새로운 개념설정과 이것의 실현을 위한 중요한 시기이다. 아울러 농촌계획의 맹아가 싹트기 시작하면서 농촌계획의 제도적 정착을 위한 단초를 이 시기 이후에 비로소 제공하고 있다. 제2차 국토계획에서 지역생활권의 개념을 도입하게 되면서 전 국토를 28개 지역생활권으로 구분하여 국토를 다핵구조로 가져가려는 노력이 이루어지게 되면서 이로써 과거의 중심지이론에 근거한 단핵구조의 국토공간형성에서 탈피하여 지역성을 강조하고 지방의 정주성을 제고시키는 방향으로 나아가려는 노력을 기울이게 된다. 제2차 국토계획 수정계획에서는 정주생활권이라는 개념과 도농통합론을 도입함으로써 농촌지역 개발전략에 일대 전환을 맞이하면서 그 이후에 전개되는 농촌개발 모델설정에 있어 정주생활권 계획이라는 새

-
- 4) 1993년에 개정된 국토이용관리법에 의하면 9개 용도지역이 5개로 재편 단순화되면서 취락지역은 준도시지역으로 편입되었고 취락지역 개발계획의 수립의무는 없어지고 대신 건설부장관이 필요한 경우에 준도시지역을 대상으로 하여 용도지역을 세분하는 계획을 수립할 수 있도록 하고 있다.

로운 논의를 탄생시키게 된다.⁵⁾ 1980년대 초기에 정주생활권이라는 개념은 새로운 지역개발모델로서 과거의 지역개발사업이 사업지구 또는 마을단위로 이루어지던 것을 정주생활권 단위로 계획구역을 통합·확장하고, 아울러 과거의 하향식이고 중앙집권적인 개발사업 운용방식을 상향적이고 지방분권적인 운용방식으로 전환하는 것을 주요내용으로 하고 있다. 그리고 과거의 지역개발이 도시와 농촌을 분리하여 이루어졌던 것을 정주생활권 단위내에서 도시와 농촌을 영역적으로 통합하여 개발전략을 수립하게 하고 과거의 개발이 단위사업 위주로 시행되던 것을 일정 공간범역내에서 각종 사업을 지방정부가 통합하여 계획적 개발이 되도록 하는 것을 목표로 삼고 있다.⁶⁾

처음에 다분히 학술적인 차원에서 논의되던 정주생활권 개념은 1985년 제도화되면서 군지역종합개발계획으로 나타나고, 그 이후 1990년의 농어촌 발전 특별조치법에 의해 면단위 정주권 개발계획으로 실현되기에 이르렀다. 정주생활권 개념에 의한 도농통합적인 종합개발 방식으로서의 군지역 종합개발계획과 면정주권 개발계획을 농촌계획이라는 측면에서 살펴보면 다음과 같은 특성을 가지고 있다.

첫째, 군지역 종합 개발계획과 면정주권 개발계획의 성격은 중앙정부의 국가계획에 대응하여 지방화시대의 지방정부가 계획주체가 되는 지방계획이라는 점이다. 그리고 양 계획은 우리나라 국토공간 전체를 대상으로 하는 전국계획에 대응하여 특정 행정단위의 지역성을 강조하는 지역계획이라는 점이다. 아울러 양 계획은 계획구역의 중심지인 읍·면 소재지(도시지역)와 배후 농촌지역 모두를 포괄하고 있는 지역 발전계획으로서 영국의 카운티(county)수준의 구조계획(structure plan), 일본의 시정촌 기본계획의 성격을 띠고 있다고 할 수 있다. 다만 군지역 종합개발계획은 기초자치단체의 최상위 지역계획인 반면 면

5) 이정환외(1992), pp. 24~25. 참조 바람.

6) 정주생활권 개념은 최양부·이정환, 「산업사회의 농촌개발전략」, 한국농촌경제연구원, 1987, pp. 74~86, 153~187을 참조 바람.

정주권 개발계획은 앞의 군단위 지역계획의 하위계획으로서 미시적 지역계획이라는 차이를 가지고 있다. 아뭏든 중요한 점은, 이 양자의 계획은 농촌지역을 대상으로 하는 계획임에도 불구하고 결코 농촌계획 그 자체는 아니라는 점이다.

둘째, 계획이 집행을 위한 실천력을 가지고 있으려면 계획에서 제시하는 개발지침이 사업화하여 그것이 현실에서 물적인 양태를 띠고 현실화 할 수 있어야 하고, 아울러 계획이 제시하는 바의 공간상의 물적 양태의 구성에 대한 구속성이 있어 공공 혹은 민간의 활동을 규제·조정·유도·관리 할 수 있어야 한다. 전자의 특징을 통틀어 사업계획이라 하고 후자의 특징을 공간계획이라 한다면, 군지역종합 개발계획과 면정주권 개발계획은 종합사업계획으로서의 성격은 지니고 있지만 공간계획으로서 토지이용계획과 시설배치계획의 성격을 결여하고 있는 것이다. 한편 도시계획이 물적 계획이자 공간계획으로서 토지이용계획과 시설배치계획으로 구성되는 것처럼 농촌계획도 토지이용계획과 시설배치계획으로 구성되는 공간계획의 성격을 지님으로써 계획의 실천적 구속력을 드높일 수 있어야 한다. 이런 측면에서 보면 앞서 언급한 군계획과 면계획은 농촌계획이 지니고 있어야 할 공간계획적 구속력과 실천성을 상실하고 있는 것이다.

행정구역상 면단위를 대상으로하는 미시적 지역계획으로는 정주권 개발계획(농어촌발전특별조치법, 1990. 4. 7) 이외에도 오지개발계획(오지개발촉진법, 1988. 12. 31)⁷⁾

7) 오지개발촉진법 제 2조에서는 “오지라 함은 도시로부터 상당히 거리가 떨어진 지역으로서 교통이 불편하고 주민의 소득 수준과 생활수준이 현저히 낮은 지역”이라고 규정하고 있으며 동법 시행령 제 2조에서는 오지지역을 시와 경계를 접하지 아니한 면 지역 또는 시와 경계를 접하고 있으나 지세, 도로여건 등으로 위의 내왕에 상당히 시간이 소요되는 면지역과 개발 수준이 전국 면 지역 평균 이하인 지역으로 지역주민의 일인당 소득 수준이 전국 면지역 평균 일인당 소득 수준이하인 지역이라고 명시하고 있다.

과 도서개발계획(도서개발촉진법, 1986. 12. 31)⁸⁾이 있다.

오지개발계획은 1990년에서 99년까지, 도서개발계획은 1988년에서 1997년까지 10년간 시행되는 한시적인 성격의 계획으로서 10년 동안에 오지와 도서를 집중적으로 개발하겠다는 정책의지가 포함된 계획이라 할수 있다.⁹⁾

정주권 계획이 면소재지(도시지역)와 배후농촌지역을 모두 포괄한 계획인 반면 오지계획은 면사무소가 위치한 중심지역 즉 면소재지 지역은 제외하고 있다(오지개발촉진법 시행령 제2조). 오지개발계획의 계획대상 구역에서 소재지가 제거된 이유는 내무부의 단위사업인 소도읍 가꾸기 사업, 건설부의 도시계획 사업등이 중심소재지를 대상으로 별도로 추진되어 오고 있기 때문이라 할 수 있다.¹⁰⁾ 또한 도서개발계획도 면단위 행정구역 전부를 대상으로 하는 게 아니라 개별 도서단위를 대상으로 계획이 수립됨으로 해서 면 정주권 계획에 비해 공간적인 포괄성이 뒤진다고 할수 있다. 따라서 오지계획과 도서계획은 농촌지역을 대상으로 하는 계획인 것은 분명하지만 계획의 공간 범역의 제한 때문에 우리 나라 농촌지역에 두루 적용 될수 있는 보편성을 결여하고 있기 때문에 농촌계획과 등치관계에 있다고 규정할 수는 없게 된다. 아울러 이 두계획도 개발계획의 수립을 통해 종합적인 개발사업을 추진한다는 면에서 면 정주권 계획과 성격이 유사하고, 그리고 사업계획적인 측면이 강조된 나머지 미시적 지역계획이 가지고 있어야 할 사업활동의 공간적인 배분과 조직화에 대한 배려가 결여되고 있고, 각종 시설물의 조성계획은 수립되지만 그 시설물이 특정공간에 입지함으로 해서 계획 수혜 주민들의 활동 및 공간 요구조건(activity and sp-

8) 도서개발계획의 대상은 “제주도 본도를 제외한 해상의 전도서”(도서개발촉진법 제 2조)인데 이는 행정구역상 면단위와는 근본적으로 다른 지역으로서 “만조시 4면이 바다로 둘러싸인 지역”(동법시행령 제2조)을 말한다.

9) 이정환외(1992), p. 70.

10) 이정환외(1992), p. 71.

ace requirements)에 대한 체계적인 고려가 없다는 점이 농촌계획이 지니고 있어야 할 공간계획적 성격을 상실하고 있는 점이라 지적 할 수 있다.

한편 1990년 4월7일에 한국농업의 국제경쟁력강화를 위한 농어촌 구조 개선사업을 효과적으로 추진하기 위한 제도적 장치로서 농어촌 발전 특별 조치법이 제정되면서 전국의 시·군단위에서는 「시·군 농어촌 발전계획」을 수립토록 했다. 이 시·군 농어촌 발전계획은 농업·농촌의 전면적인 개편과 대폭적인 투자를 뒷받침하고 있다는 면에서 즉 계획의 현실적인 집행력(실효력)을 사전적으로 담보하고 있다는 점에서 농촌계획발전의 큰 전기를 마련하고 있다. 그러나 농어촌발전계획은 다음과 같은 몇가지 특징으로 인해 농촌계획으로서의 한계점을 지니고 있다.¹¹⁾

먼저, 농어촌 발전계획은 농림수산업의 구조혁신을 달성하기 위한 산업정책의 수단적 개념으로서 산업계획이라는 점이다. 그래서 농어촌 발전계획은 농림수산업정책의 최상위 목표인 농업구조개선을 실현시키기 위한 농림수산부의 각종 사업을 하나의 프로그램으로 조직화시킨 것이다. 그래서 농촌을 대상으로 하는 여타 행정부서의 개발사업이 제외되어 있고, 바로 이점이 농어촌발전계획이 농촌지역을 대상으로 종합적인 지역계획이 되지 못한다는 점을 뒷받침 해주고 있다.

둘째, 농어촌 발전계획은 정책사업을 추진하기 위한 종합사업계획은 될수 있지만, 사업으로 실현되는 지역의 공간양태를 총체적으로 제시하고 있지 못한다는 점에서, 즉 사업대상 공간의 토지이용의 변화, 시설물의 배치, 시설물의 입지에 수반되는 사회·경제활동의 배분, 개발될 토지의 규모와 쓰임새의 결정 등과 같은 공간계획적 요소를 결여하고

11) 농어촌 발전 계획의 주요목표, 내용에 대한 평가에 관한 자세한 내용은 최양부, “농어촌구조 혁신을 위한 신농정의 추진전략과 과제 : 농어촌발전계획을 중심으로”, 농촌구조개선과 지역농업개발에 관한 세미나, 축협중앙회, 1993을 참조하기 바람.

있다는 면에서 농촌계획으로서의 완전한 성격을 갖추고 있지 못하다.

셋째, 농어촌 발전계획은 농림수산분야의 산업계획으로서 당면한 지역농업의 주요 문제를 해결할 수 있는 수단들을 담고 있어야 함에도 불구하고 계획수립 방법, 대상지역, 수혜주민, 계획기간, 계획대상 사업 등이 앞서 언급했던 군지역 종합개발과 대동소이하다. 바로 이점이 농어촌 발전계획이 지역계획도 아니고, 그렇다고 제대로 된 산업계획도 아닌 어중간한 상태에 머물러 있다고 비판 받는 이유이다.

마지막으로 농어촌발전계획은 정부의 구조농정이 추진되는 기간에만 계획의 실효성이 보장받는 한시적인 계획이라는 점이다. 이는 도시계획이 정기적으로 계획을 수립하여 도시개발 및 유지관리의 향상성을 지니고 있는 것처럼¹²⁾ 농촌계획도 농촌지역의 개발, 보전, 관리, 등에 관한 항시적인 정책 추진에 뒷받침 된, 계획 실행의 연속성이 있어야 한다는 점에 비추어 보면 농어촌발전계획은 농촌계획으로서의 연속성을 상실하고 있는 것이다.

농촌계획의 성립에 간접적으로 큰 영향을 미치고 있는 것이 1993년 6월 개정된 국토이용관리법이다.¹³⁾ 새로운 국토이용관리법의 주요 내용은 과거의 9개의 용도지역을 통합·단순화하여 5개 용도지역으로 재분류하고 용도 지역을 개발과 보전을 두축으로하여 개발용도의 지역에는 토지이용 규제방식을 금지행위열거방식(negative list system), 보전 용도의 지역에는 허용행위열거방식(positive list system)을 적용함으로써 토지관리방식을 단순화시켰다는 것이다. 그런데 이것이 농촌계획의 형성 발전에 어떤 단초를 제공하는 것은 다음과 같은 이유에서이다.

-
- 12) 도시계획법 제 10조의 2에서는 장기 도시개발의 방향 및 도시계획 입안의 지침이 되는 도시기본계획을 20년마다 수립토록 하고 있으며, 5년마다 도시재정비계획을 수립케 함으로써 도시개발 및 유지관리의 연속성을 지니도록 하고 있다.
 - 13) 개정된 국토이용관리법의 주요내용과 그것의 특징에 관해서는 이 연구서의 제3장을 참조하기 바람.

① 국토이용관리법에 의한 국토이용계획의 대상범역은 도시와 농촌을 망라한 전 국토로서 국토이용계획의 핵심사항인 용도지역의 개편은 이것의 하위체계라 할수있는 농촌토지이용질서의 구축에도 커다란 변화를 수반하는 것이므로 농촌 토지이용계획의 수립을 주요 목표로 하는 농촌계획도 이에대한 새로운 대응전략을 요구 받게 된다.

② 개정된 국토이용관리법에서는 과거의 경지지역중 농업진흥 지역과 산림보전지역중의 보전임지를 농림지역으로 지정하여 절대 보전을 요하는 토지로 했으며 비농업진흥지역의 경지지역과 준보전임지의 산림보전지역을 준농림지역으로 묶으면서 일정요건을 갖춘 비농업적 용도로서의 토지전용 개발을 허용하고 있다.¹⁴⁾ 또한 구법의 취락지역, 관광지역, 개발촉진지역 등은 준도시지역으로 통합·조정되면서 준도시지역에 대해서는 동법 제9조에서 용도를 세분할 수 있도록 했다.¹⁵⁾ 따라서 농촌지역에는 과거와는 전혀 다른 새로운 토지이용질서가 구축되고 있다. 과거에는 보전위주의 농경지가 이제는 보전용도의 농지와 개발이 허용되는 농지로 이원화되었고 아울러 취락지역은 본격적인 개발용도의 토지공간으로 분류됨에 따라 재편되는 국토이용계획에 걸맞는 농촌토지이용계획의 창출이 시급한 실정이다. 이것은 개편되는 국토계획체계에 부응하는 농촌계획의 등장을 요구하는 것이라 할 수 있으며 새로이 등장하는 농촌계획은 이제 과거와 같은 농업위주의 산업계획, 농정실현을 위한 정책사업계획의 틀에서 탈피하여 농촌이라는 국토공간이 변화하는 사회 경제환경에 적절히 대처할 수 있도록 하는 공간계획적 측면에서의 농촌발전전략을 수립하도록 하고 있다.

14) 개정된 국토이용관리법 제9조(용도지역의 세분)에서는 “건설부장관은 주도시지역중 특정목적에 위하여 당해 토지의 효율적 이용과 계획적 개발이 필요한 지역에 대하여는 대통령령이 정하는 바에 따라 용도를 세분하여 국토이용계획으로 정할 수 있다”고 규정하고 있다.

15) 개정된 국토이용관리법(1993) 제6조 국토이용계획의 내용 중 용도를 지정에 관한 계획(건설부, 국토이용관리법중 개정법률(안), 1993. pp. 27~28 참조.

③ 이제 국토이용계획은 과거와 같이 전국의 모든 토지를 필지단위까지 규제하던 것에서 벗어나 대분류에 의한 토지이용의 구분이나 개발 및 보전용도의 구분(중분류 혹은 소분류)정도만 담당하고 세부적인 개발 및 보전의 항목, 구체적인 규제방식 등은 토지이용 관련 하위법에 의한 하위 토지이용 계획체계에 권한을 위임하게 되었다. 따라서 도시지역은 도시계획, 자연환경보전지역은 환경보전계획, 산림지역은 산지이용계획 등이 수립되고 아울러 농촌지역에 대해서는 농촌계획이 수립되어야 한다. 그런데 농촌지역이라는 공간범역은 농경지와 취락을 포괄하는 생산 및 생활공간으로서 존재하는 것이므로 농촌계획에서는 이제 농지를 대상으로 하는 농지이용계획¹⁶⁾과 취락을 대상으로 하는 취락지역개발계획¹⁷⁾, 생활환경정비계획¹⁸⁾을 통합하여 종합적인 농촌 토지이용계획을 수립할 필요성을 느끼게 된다.

1993년 현재 국회에 상정된 농지법(안)에서는 농지의 소유·거래·보전·관리, 농업진흥지역의 지정·운용에 관한 것과 함께 농지의 이용부문에 대해서도 규정해 놓고 있는데 동법 제3장 제2절에서는 농지를 대상으로 하여 「농지종합이용계획」을 수립하도록 하고 있다. 그런데 이것은 과거의 농지관련법에서는 없던 내용으로 토지관련 최상위계획인 국토이용계획이 개발용도의 토지비율을 현행 15.6%에서 41.7%로 대폭 확대하면서 전체 농산지의 33.6%를 개발이 가능한 준농림지역에 편입함에 따라 농지의 비농업적 용도로의 개발이 시급한 과제로

16) 1993년 현재 입법추진중인 농지법 제3장 제2절에 신설되는 항목이 농지종합이용계획임(참조: 한국농촌경제연구원, 농림수산정보센터, 농지제도개선과 농지법 제정 방향, 1993. pp.20~21).

17) 개정이전의 국토이용관리법 제 9조(용도지역의 세분)에 의한 취락지역을 대상으로하는 계획.

18) 1993년 현재 입법추진중인 농어촌정비법 제5장 농어촌 생활환경정비 부분에서는 농림수산부장관이 생활환경정비 기본방침(제30조)을, 생활환경정비 사업시행자는 생활환경정비 시행계획을 수립하도록 하고 있다(참조: 농림수산부, 농어촌종합정비를 위한 「농어촌정비법 제정방향 및 법률(안)」, 1993. pp.81~84).

표 4-1 농촌계획의 변화과정

시 기	농촌계획 대상 및 내용	주 요 개 념
건국에서 1960년대 이전	· 지역사회개발사업(CD사업) · 토목건설, 보건위생, 생활개선, 농사기술혁신	· 물적조성, 기술보급 · 사업계획성격
1960년대	· 시범농촌건설사업 · 기술보급, 주민조직화, 토목건설, 생활개선, 보건위생 개선	· 농촌지도사업계획 · 물적조성, 기술보급 성격
1970년대	· 국토계획의 성립, 지역계획제도 도입 · 농촌 새마을 운동 · 주민지도, 정신계몽, 생산소득 환경개선 · 마을단위 취락구조개선 기본 계획	· 종합적인 개발사업 계획 · 마을단위 농촌개발계획의 성립 · 농촌계획이 국토계획·지역 계획에서 분화되지 못함
1980년대 이후	· 군지역종합개발계획 수립 · 면 정주권 개발계획, 오지개발 계획, 도서개발계획 · 농어촌발전계획(농업구조개선 사업) · 농지종합이용계획, 생활환경정 비계획 · 국토이용계획제도 변경	· 군·면 행정단위 종합적인 개발사업계획 · 농촌계획이 미시적이고 지 방적인 지역계획으로 발전 (공간계획 일부 수용) · 농촌 토지이용계획의 필요 성 대두

떠오르면서 농지에 대한 종합적인 이용대책이 요구되었던 것에서 연유한다. 새로이 수립될 농지이용계획에서는 농지의 개발 및 보전 용도의 재분류와 개발용도 농지의 위치 및 규모, 입지하게 될 개발행위의 활동규모(activity volume)등에 관해 계획을 수립하는 것으로 이는 최

초의 농촌 토지이용계획이 되는 셈이다. 그런데 농지이용계획은 농지만을 대상으로 하는 토지이용계획임으로 새서 농촌계획이 추구하는 생산 및 생활공간의 일체화된 공간계획의 수립이라는 목표가 결여되어 있다. 또한 취락 토지이용계획, 비농업적 토지이용계획등과 종합적으로 연계된 계획이 아니라는 점에서 농지이용계획은 농촌공간 전반을 대상으로하여 용도분류, 개발행위 내용 및 규모·위치 설정, 토지수급 계획 등을 다루는 농촌계획(농촌 토지이용계획)에 통합시켜야 할 것으로 생각된다. 농촌발전의 문제는 농지만의 문제도 아니고, 아울러 농업만의 문제도 아니므로 비농업용도로 전용될 농지, 생활공간, 도시적 토지이용(광공업 및 상업적 토지이용)등을 포괄하는 농촌지역 최상위의 토지이용계획이 수립되는 바탕위에서 농지이용계획이 수립됨이 타당한 절차라 하겠다. 지금까지의 농촌계획의 개념형성과정을 간략히 정리하자면 다음(표 4-1)과 같다.

여기서 나타나는 특징을 요약하자면 농업부문의 산업정책적 차원의 농촌계획이 점차 토지정책적 차원 혹은 국토 공간정책적 차원의 농촌계획으로 그 성격이 변화·발전하고 있음을 알 수 있다. 그러면서 이제 농촌계획은 농촌지역의 산업계획 부문과 농촌 공간계획 부문으로 이원화되기에 이르렀으며 여기서 더 나아가 전자는 농업계획으로 후자는 농촌계획으로 분립·발전할 것으로 전망된다.

2.2. 농촌계획에 관한 용어정리

현재 농촌계획과 관련된 용어는 참으로 다양하다. 용어의 초두에 군이나 면과 같은 행정구역이나 취락 등의 계획의 공간단위를 명명한 것에서부터 농지등과 같은 계획대상의 공간유형을 명명한 것까지 농촌지역을 대상으로 하는 계획은 복잡 다기하다. 그리고 용어의 중간에 붙이는 계획의 성격 명칭도 개발, 발전, 이용, 정비 등 여러가지 양태로 나타난다. 이처럼 여러가지 용어로 나타나는 농촌계획의 제 형태들을 계획제도의 출현시기, 근거법이나 제도, 계획담당 행정부서, 계획의 대

표 4-2 농촌계획 관련 용어

계획대상구역		계획명칭	출현시기	근거법제도	담당행정부서
행정 구역	군	군건설종합계획	1963	국토건설종합계획	건설부
		농어촌지역종합 개발계획	1985	농림수산부지침	농림수산부
			1990	농어촌발전특별 조치법	농림수산부
	면	시·군농어촌발전계획			
		농어촌정주생활권개발 계획	1990	농어촌발전특별 조치법	농림수산부
		오지개발계획	1988	오지개발촉진법	내무부
	도서개발계획	1986	도서개발촉진법	내무부	
공간 유형	취락	취락지역개발계획	1972	국토이용관리법	건설부
		취락구조개선기본계획	1977	내무부 지침	내무부
		생활환경정비시행계획	입법추진중	농어촌정비법 ¹⁾	농림수산부
	농지	농지종합정비계획	1990	농어촌발전특별조치법	농림수산부
		농지종합이용계획	입법추진중	농지법 ¹⁾	농림수산부
농촌일반		농어촌정비종합계획 ²⁾	입법추진중	농어촌정비법	농림수산부

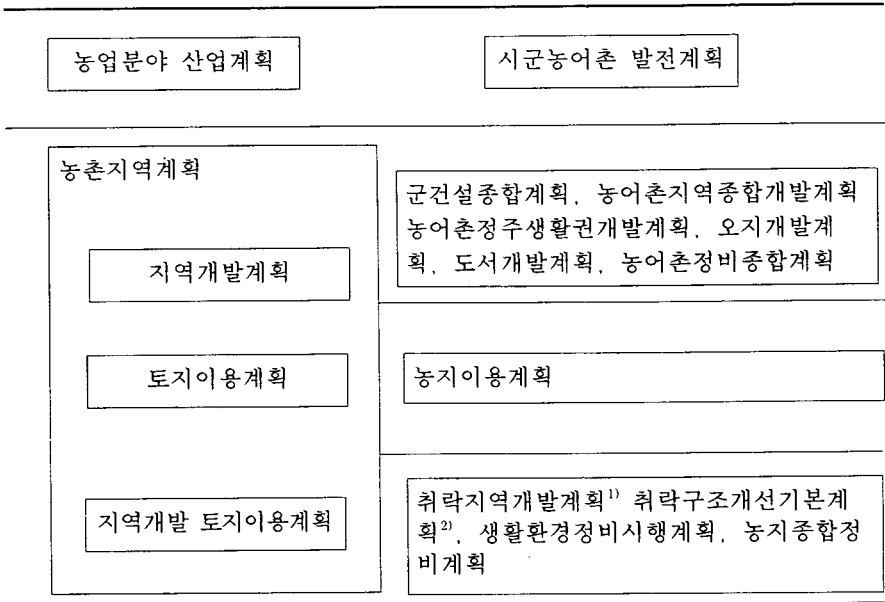
주: 1) 1993년 12월 현재 입법추진중인 법률.

2) 농어촌정비법에 의한 농어촌정비종합계획에서는 농업 및 수산업의 생산기반, 농어촌 생활환경, 농어촌 휴양자원, 한계농지 등의 개발 및 정비에 관한 사항을 종합적으로 계획하도록 하고 있다(동법 제4조).

상구역 등으로 정리하면 다음 (표 4-2)와 같다.

위에서 열거한 계획들은 크게 농업부문의 산업계획과 농촌공간에 대한 지역계획(regional planning)으로 대별할 수 있고 지역계획은 다시 지역 개발(혹은 정비)계획과 토지이용계획으로 나눌 수 있다. 그런데 지역 개발계획과 토지이용계획은 서로 엄밀히 구분되는 것은 아니고 몇몇 계획에서는 중복되어 나타나기도 한다. 위에서 보는 바와 같이 현행 농촌지역을 대상으로 하는 계획은 다양하면서도 용어 사용에 있어 개념의 혼란이 있고, 무엇보다 이런 계획들이 실행의 초기단계에

그림 4-5 현행 농촌관련 계획들의 유형



주: 1) 국토이용관리법, 제9조에 의해 용도지역을 세분할 수 있는 계획을 수립 할 수 있다.

2) 이 계획에서는 주거지구, 공동생산시설지구, 공동복지시설지구, 녹지지구도 용도 지구를 구분하는 토지이용계획을 수립한다.

머물러 있어¹⁹⁾, 계획의 이론적 가능태와 집행후의 구체적 현실태 사이의 계획개념의 일치성에 대한 검증은 제대로 거치지 않은 상태에 머물고 있는 실정이다. 이런 상태에서 농촌계획과 관련된 유사한 개념들이 사용되고 있어 농촌계획의 제도적 정착과 개념의 정립이 시급한²⁰⁾ 상황이다. 예를 들어 지역계획, 미시적 지역계획, 지방계획, 농촌 토지이

19) 군건설종합계획의 경우 국토건설종합계획법이 1963년에 제정되면서 이의 수립을 명문화하고 있음에도 그간 계획수립실적이 전무한 상태에 머물다 건설부는 1993년에 와서야 비로소 계획을 수립토록 하고 있다.

20) 일본 농촌정비편집위원회, 「농촌정비」(농업진흥공사 역, 1987), 동경: 지구사, 1978. p.41.

용계획, 농업계획 등 관련 용어들의 개념정립의 필요성을 느끼게 된다.

기존의 연구에서 농촌계획을 정의해 놓은 부분을 발췌해 보면 다음과 같다.

① 농촌계획이란 “농촌주민(계획수익자)이 농촌(계획대상)에서 생산과 생활의 안정, 향상을 도모하기 위해(계획목적) 농촌당국(계획주체)이 농촌을 합리적으로 건설하는 방책(계획수단)을 계획하는 일”을 말한다.

② “농촌계획은 일정한 농촌지역을 대상으로 그 지역이 갖고 있는 지역적 특성과 부존자원, 그리고 지역주민들의 개발수요에 기초하면서도 지역주민들의 참여와 합의 속에서 이루어지는 계획”이면서 아울러 “농촌계획은 총량적 계획이기 보다는 지역적 구체성을 갖는 계획”이기 때문에 “밑으로 부터의 계획”이라는 특징을 갖고 있다. 또한 농촌계획은 국가 단위의 거시적 지역 계획, 도나 시 단위의 중간적 지역계획의 하위 체계로서 “미시적 지역계획”이면서 “구체적인 실천성을 가진 종합계획”이다.²¹⁾

이상과 같은 농촌계획의 정의에도 불구하고 농촌계획의 명확한 개념이 정립되지 못했다는 것을 느끼게 된다. 농촌계획의 정의에 따른 어려움을 다음 몇 가지로 간추려 생각해 볼수 있겠다.

1.2.1. 농촌계획의 대상구역인 농촌지역의 공간적 범위에 대한 문제

농촌지역을 공간적으로 한정하는 방법에는 행정의 계층적인 체계속에서 특정 행정구역을 농촌지역으로 명시하는 방식이 있을 수 있고 달리 국토공간계획의 최상위 근거법인 국토이용관리법상의 용도지역 분류항목들 중에서 농촌계획 대상구역을 한정할 수 있는 방식이 있을 수 있으며 또한 농촌관련법에서 법조문으로 농촌지역의 공간범위를 규정할수 있는 방식이 있을 수도 있다. 아니면 다소 이론적이고 추상적인 차원이긴 하지만 국토공간상의 정주체계와 자연 및 인문지리적 특성에

21) 인용한 내용은 최양부, “농촌발전과 농촌계획”, 「국토계획」, 18권 2호, 1983. pp.174~176.

의해 도식적으로 농촌공간을 규정하는 방식이 있을 수도 있다.

(1) 행정구역에 의한 농촌지역 설정 방식

산업화 과정에서 그동안 농촌지역을 국토공간에서 도시지역을 제외하고 남은 나머지 지역의 개념으로 파악해 왔다. 따라서 농촌지역은 그나름대로의 어떤 일정한 기준에 의해서 구분되지 못하고 도시지역의 범위를 어떻게 정하느냐에 따라서 결정되어왔다. 행정구역 단위인 市, 郡, 面을 기준으로 하여 인구 5만명 이상의 시를 제외한 나머지 지역, 또는 행정구역 상의 모든 시와 인구 2만명 이상의 읍을 제외한 나머지 지역, 그리고 행정구역상의 모든 시와 읍을 제외한 나머지 지역 등과 같이 농촌지역은 항상 가변적인 것이 되어 왔다.²²⁾

행정구역을 단위로 하여 농촌지역을 설정하게 되면 다음과 같은 문제점을 안게 된다.

시와 읍단위 이상의 행정구역을 제외한 나머지 지역을 농촌계획의 대 상공간으로 설정했을 경우 상당수의 면소재지가 현재 도시계획이 수립되는 지역임으로 해서 도시계획과 농촌계획간의 계획대상구역이 혼선을 빚게 된다.

행정구역 기준에 의해 농촌지역이 설정되면, 그 농촌지역안에 공업지역, 관광휴양지역 등과 같은 농촌계획이 전혀 대상으로 할 수 없는 지역이 나타날 수도 있다.

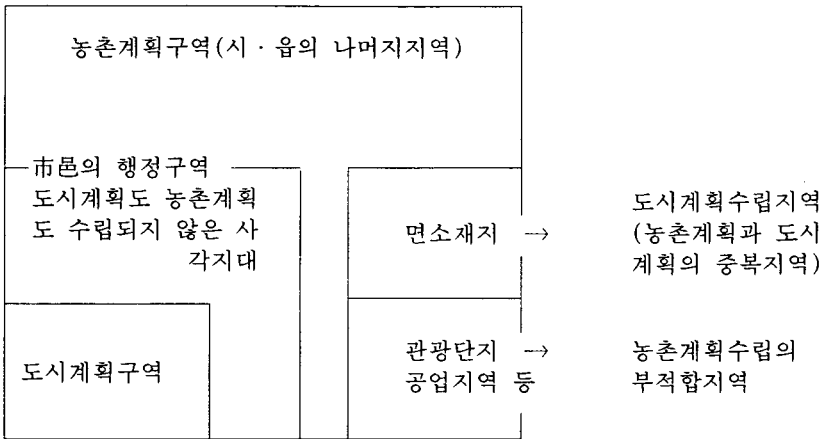
농촌지역에서 제외된 시나 읍급 행정구역 안에서도 농경지와 농업취락등이 상당한 정도 존재할수 있으므로 이와 같은 지역은 농촌계획의 대상에서 누락되는 결과가 된다. 또한 행정구역상 시나 읍의 지역 전체가 도시계획구역으로 지정되는 것이 아니므로 도시계획구역으로 지정되지 아니한 시나 읍의 행정구역중의 일부는 도시계획도 농촌계획도 수립되지 못하는 사각지대가 되고 만다.

(2) 국토이용계획상의 용도지역을 기준으로 농촌지역을 설정하는 방

22) 최양부(1983), 위의 책, p.176.

송병락, 「한국경제론」, 박영사, 1981. p.406.

그림 4-6 행정구역에 의한 농촌지역 설정의 문제



식 도시계획의 대상구역은 국토이용계획의 용도지역 분류항목중 도시지역으로 명시되어 있는 반면, 농촌계획의 대상구역으로서 농촌지역은 국토이용계획상의 용도지역 분류 항목에 나타나 있지 않다. 따라서 이 방법에 의해서 농촌계획의 대상구역을 설정하고자 한다면 용도지역 분류항목 중에서 작위적으로 그 구역을 명시하지 않으면 안된다. 이 방식에 의해 농촌지역을 한정할 수 있는 방법은 두가지인데, 하나는 국토이용계획상 도시지역을 뺀 나머지 모든 지역을 농촌지역이라고 하는 경우와 다른 하나는 농림지역과 준농림지역을 농촌계획구역으로 지정하는 경우이다.

첫번째 방법의 문제점은 국토이용계획상의 용도지역은 도시, 준도시, 농림, 준농림, 자연환경보전지역 5가지로 분류하고 있는데 여기서 도시지역을 뺀 나머지 지역 중 농촌계획의 대상지역으로 할 수 없는 용도지역이 존재한다는 것이다. 예를 들어 공업지역, 관광휴양지역, 개발촉진지역 등과 같은 도시적 토지이용이 일어나고 있는 준도시지역이나, 농촌계획의 내용과는 무관한 자연환경 보전지역을 농촌계획의 대상구

역으로 설정할 수 없다는 점이다. 그리고 두번째 방법은 농촌지역의 공간범위에 가장 근사하다. 그러나 이것도 과거의 국토이용계획에 의한 취락지역이 농촌계획구역에서 제외되는 결과가 됨으로써²³⁾ 농촌계획이 목표로 하는 생산의 장인 농경지와 생활의 장인 취락을 일체화한 계획수립이라는 의미가 상실 된다. 과거의 국토이용계획에서 지정된 취락지역은 농촌지역의 중심마을이 대 부분이므로 취락지역이 농촌계획구역에서 제외된다는 것은 농촌 서비스 공급체제와 생활환경 개선차원에서 보면 계획의 중심공간이 유실된다는 의미를 가진다.²⁴⁾

(3) 농어촌 발전 특별조치법(1990)에 의한 농촌지역의 공간범위 설정
 농어촌발전 특별 조치법 제2조 제3호에 보면 “농어촌이라 함은 군의 지역과 시의 지역 중 대통령령이 정하는 지역을 말한다”고 규정하고 있다. 한편 동법 시행령 제4조에서는 “법 제2조 제3호에서 ‘시의 지역 중 대통령령이 정하는 지역’이라 함은 서울특별시와 직할시를 제외한 시의 지역 중 농림수산부 장관이 농어촌 소득의 증대를 위하여 필요하다고 인정하여 법 제52조의 규정에 의한 중앙 농어촌 발전심의회 심의를 거쳐 농어촌으로 고시된 지역을 말한다”고 규정하고 있다.

이 방법에 의해 농촌지역의 공간을 설정하는 것도 앞서 언급했던 행정구역을 기준으로 하는 방법에서 제기 되었던 문제와 동일한 문제를 반복하게 된다. 즉 군부(郡部)이하의 행정구역 중 도시계획구역과 농촌계획구역이 중복·모호해지는 결과가 된다는 점이다. 이와 같은 계획구역의 설정은 시·군농어촌 발전계획과 같이 공간범위에 큰 구애를

23) 개정이전의 국토이용관리법에 의한 용도지역중 취락지역은 동법이 개편되면서 준도시 지역으로 편입됨으로써 농촌계획구역의 대상으로 설정한 농림지역, 준농림지역에서 제외되는 결과가 된다.

24) 중심마을은 농촌의 일상생활과 영농활동에 있어 각종 서비스 공급의 거점의 역할을 하는 농촌계획의 주요 대상이다. 입법추진중인 농어촌정비법(안)의 생활환경정비구역의 지정 요건(동법 제32조)을 보면 “국토이용관리법 제6조에 규정한 도시지역, 준도시지역 또는 준도시지역으로 개발될 예정지역”이라고 규정함으로써 준도시지역에 편입된 취락지역이 농촌계획의 대상구역임을 명시하고 있다.

방지 않고도 계획수립이 가능한 산업발전계획이나 군 농어촌지역종합 개발계획, 군건설종합계획 등과 같은 기초자치단체 단위의 지역계획의 대상구역으로는 적합할지 모르나 도시계획에 대위되는 개념으로서의 농촌계획의 대상 구역으로는 부적합한 것으로 생각된다.

(4) 정주생활권론에 의한 농촌지역의 범위 설정

정주생활권 이론에 근거한 농촌 지역계획 수립의 대상구역은 인간정주의 생활공간이면서 중심도시와 배후 농촌이 통합된 일상생활권을 기준으로 한다. 정주생활권은 주민들이 일상생활에 불편없이 안정된 삶을 누릴 수 있도록 기본수요를 충족시켜주는 인간 정주생활의 기본적인 공간단위로서 편의상 군단위의 행정구역을 기본단위로 한다.²⁵⁾

한편 최양부(1983)는 정주생활권에 의한 「도농 통합론」에 기초하여 표준농촌지역(Standard Rural Area:SRA)을 제안했는데, 그에 의하면 다소 도식적이긴하지만 농촌지역의 중심도시를 기점으로 하여 반경 16Km이내의 지역을 기본단위로 하여 SRA를 설정할 수 있다는 것이다.²⁶⁾

통상 이 정도의 공간규모는 우리나라의 군단위 행정구역의 공간규모와 비슷하다는 점이 착안사항이라 할 수 있다.

그러나 이방법에 의해 농촌계획구역의 범역을 설정하는 것도 행정구역 기준에 의한 방법과 동일한 문제가 발생하게 된다. 즉 이와 같은 방법에 의한 계획구역의 설정은 군단위 지역계획의 공간범위는 될지언정 농촌계획의 공간범위가 되기에는 부적합하다는 점이다. 최양부(1983)도 농촌계획의 공간범위를 설정하면서 위의 방법에 의해 계획구역을 설정함으로써 지역계획의 대상구역과 농촌계획의 대상구역에 혼선을 빚고 있는 것이다. 달리 말하자면, 농촌계획은 도시계획과 등위의 관계에 있고 지역계획은 농촌계획과 도시계획을 포괄하는 개념으로 파악함이 계획의 공간범위를 설정할때 올바른 접근방법이 될수 있는데

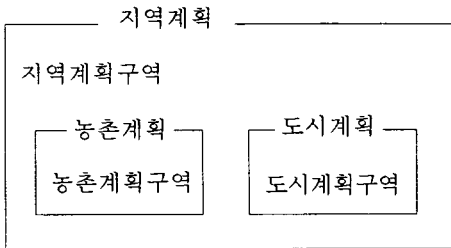
25) 최양부·이정환(1987), pp.82~85 참조 바람.

26) 최양부(1983), 앞에서 인용한 책, pp.176~180 참조 바람.

도 불구하고, 최양부(1983)는 농촌계획을 미시적 지역계획이라고 정의함으로써 농촌계획을 도시계획의 상위체계의 계획으로 정위시킴으로써

그림 4-7 지역계획, 농촌계획, 도시계획의 관계

(a) 도시·농촌계획의 등위관계



(b) 도시·농촌계획의 포괄관계

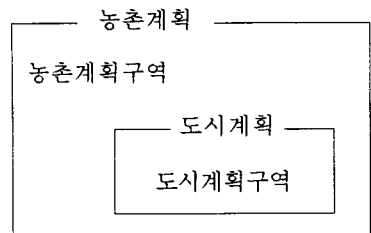
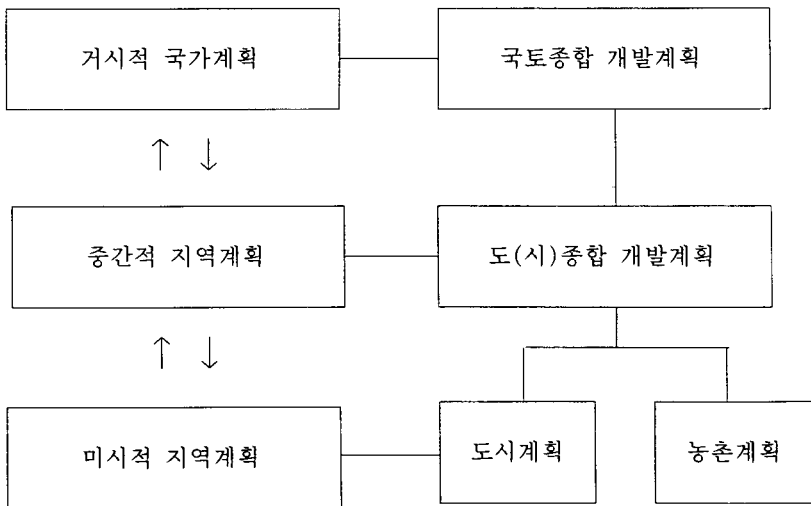


그림 4-8 지역계획의 체계(최양부, 1983)²⁷⁾: 도시·농촌계획의 등위관계



27) 위와 같은 책, pp.176~180.

최양부·이정환(1987), 앞에서 인용한 책, pp.146~148.

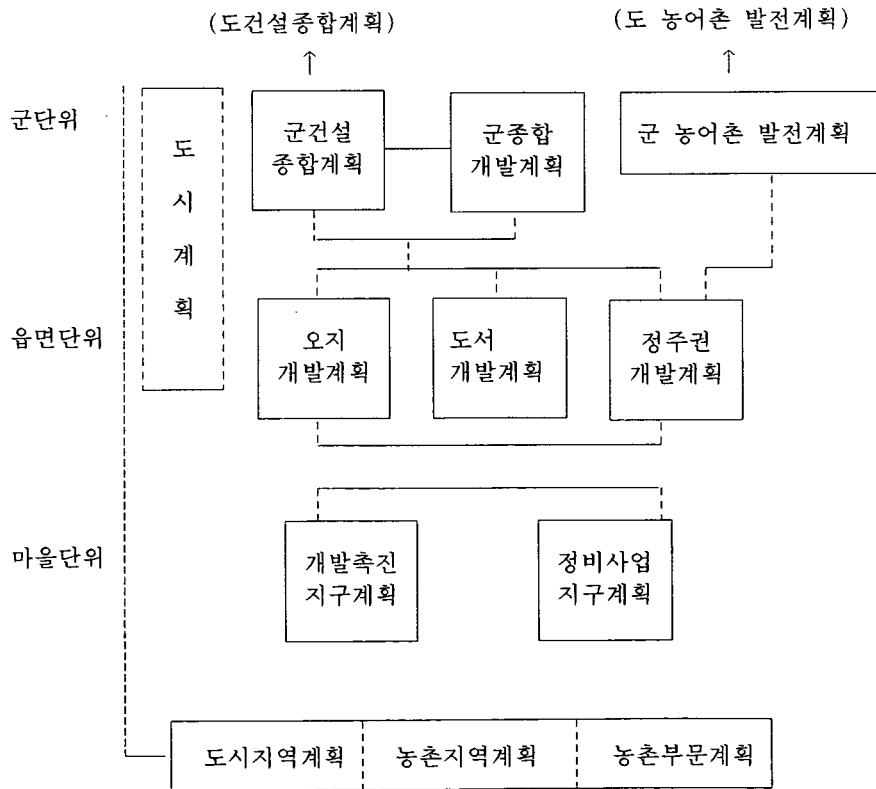
농촌계획과 도시계획이 등위개념이라는데 혼선을 빚고 있는 것이다.

2.3. 현행 농촌 지역계획체계

2.3.1. 개 요

군부(郡部)이하의 농어촌을 대상으로 수립되는 지역계획은 추진부처에 따라 서로 다른 근거법을 가지고 계획대상 지역과 계획수립 주체 그리고 추진방식에 있어 상호 연계성을 가지지 못한채 제각기 시행되

그림 4-9 농촌 지역계획의 위계와 상호연계성



고 있다. 우선 군단위 지역을 대상으로 한 계획은 국토건설종합계획법에 의해 추진되는 군 건설종합계획, 농어촌발전특별조치법에 의해 추진되는 군농어촌발전계획, 농림수산부의 행정지침에 의해 수립되고 있는 군 지역종합개발계획의 3가지 계획이 각각 국토계획, 산업부문계획, 지역계획의 성격을 띠고 병렬적으로 나열된채 동시에 수립되고 있다. 다음으로 전국 1,257개 면단위 지역을 대상으로 수립되는 정주권계획, 도서개발계획, 오지개발계획 역시 서로 다른 근거법과 추진방식을 통해 동시 다발적으로 시행되고 있다. 이외에도 인구 3천명 이상의 읍 면 소재지를 대상으로 수립되는 개촌의 도시계획과 최근 새로 제정된 지역균형개발 및 중소기업육성법에 근거한 개발촉진지구에 대한 계획 그리고 농어촌정비법에 의해 지정되는 정비사업지구에 대한 정비계획이 수립될 예정이다.

이처럼 군단위농촌지역내에서 수립되는 계획이 여러 형태로 서로 다른 성격을 띠고 복잡하게 존재하지만 관련계획간의 수평적인 상호 연계성이나 상·하 계획간의 수직적 위계가 없는 상태로 병렬 분산된채 시행되고 있는 실정이다.

2.3.2. 문제점

농어촌 지역계획체계가 갖는 문제점으로는 우선 농어촌을 대상으로 수립되는 지역계획체계가 정립되지 못한 데서 파생되는 문제이다. 군단위를 대상으로 수립되는 3가지 계획과 면단위를 대상으로 수립되는 3가지 계획이 상호 연결되지 못하고 있고 군계획과 면계획간에도 계획체계상의 위계를 찾아볼 수 없다. 따라서 상·하 계획간의 계획기간이 연동화되지 못하고 있고 계획기간이 만료된 후에도 후속조치가 이루어지지 못함은 물론 계획과정에 대한 제도적 평가·관리 장치가 없다.

농어촌 발전특별조치법에 의해 추진되는 군계획과 면계획간에는 산업부문계획의 성격을 띠는 군 농어촌발전계획을 상위계획으로 하고 지역계획에 해당되는 면정주권계획을 하위계획으로 규정하여 성격이 서

로 다른 계획들을 上·下로 위계지우는 모순을 내포하고 있다. 그리고 면단위를 대상으로 수립되는 동일한 성격을 띤 계획이 셋으로 구분되어 추진되는 데에도 혼란을 주지만 정주권계획은 면전체가 계획대상이 되는데 반해 오지및 도서개발은 면소재지가 계획대상에서 제외됨으로써 계획대상 영역이 서로 배치되는 점도 계획체계상의 문제이다.

그리고 군단위와 면단위 계획 공히 유사한 성격의 계획을 분리시켜 서로 다른 근거법과 추진방식으로 시행됨으로써 야기되는 비효율성이다. 즉 계획수립의 이원화와 분리추진으로 동일군을 대상으로 3가지 계획수립이 동시에 추진되는 경우에 일선 행정기관의 업무과중과 불필요한 예산, 인력 및 시간의 낭비가 초래된다. 면단위 계획 역시 동일군내에서 정주권, 오지, 도서개발 등으로 나누어 개발사업이 분리 추진되고 투자재원이나 개발방식이 서로 달라 행정기관간의 혼란과 주민의 불만요인으로도 작용하고 있다.

마지막으로 계획과 계획에 포함된 각 부문개발사업이 상호연계되지 못해 계획의 실천성이나 실효성에도 문제가 된다. 계획은 계획수립을 위한 계획이 될 뿐이고 각종 개발사업은 계획내용과 상관없이 집행됨으로써 개발사업은 각기 부문사업형태로 계획과 유리된 채 시행되어 계획과 계획에 포함된 사업이 괴리현상을 보이는 경우가 빈번하게 발생하고 있다. 따라서 계획수립하는 그 자체가 하나의 단위사업 성격으로 전략하여 일선 행정기관에서는 계획무용론마저 대두되고 있는 실정이다.

2.4 농촌 지역계획체계의 정비

2.4.1 기본방향

농어촌 지역계획체계를 정비하기 위해 아래와 같은 4가지 기본방향을 설정한다.

- 1) 국토이용관리체계의 계층성을 중시한다.

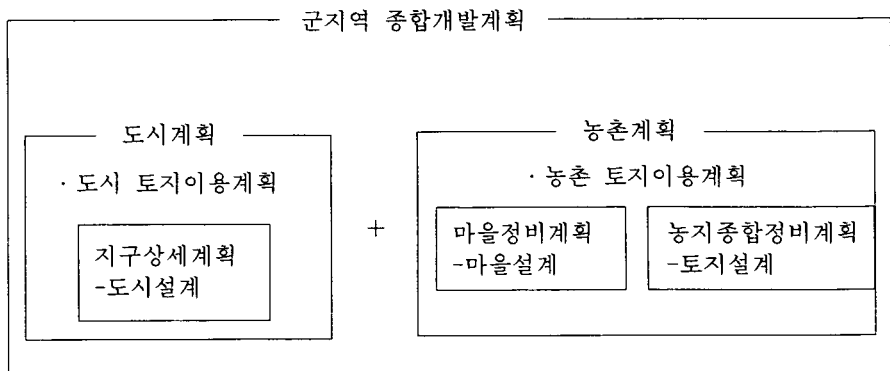
- 2) 도시계획과 농촌계획간의 균형성을 유지한다.
- 3) 개체적 평면적개념에서 권역적 입체적 개념으로 전환한다.
- 4) 농어촌 토지에 대한 종합적이고 체계적인 이용, 개발, 보전, 관리를 실현한다.

2.4.2. 정비방안

먼저 군 지역종합개발계획과 군 건설종합계획을 통합하여 군단위 최상위 지역계획이 되도록 위상을 새롭게 정립한다. 여기서 군계획은 구조계획의 성격을 띠는 기본계획으로 계획의 성격을 명확히 한다. 이계획의 하위에는 도시계획법의 적용을 받는 도시계획구역과 농촌계획법의 적용을 받는 농촌계획구역으로 대상지역을 구분하여 도시계획과 농촌계획으로 구분한다.

도시계획과 농촌계획의 하위에는 구체적인 사업지구단위로 분할하여 지구단위 상세계획이 수립되도록 하고 실시계획의 성격을 가지도록 한다. 기존의 면단위 계획은 군 기본계획과 지구계획에 반영하고 단계적으로 폐지하도록 한다.

그림 4-10 군단위이하 농어촌 지역계획체계의 구조



그리하여 군단위이하 농촌지역계획은 면단위계획이 없어지면서 군계획-도시 및 지구계획의 단계로 위상짓고 이 중 농촌계획을 농어촌 토지에 대한 지역 지구제 도입과 중분류 수준의 토지이용계획 및 사업지구단위의 지구분할계획 등을 포함하도록 한다(그림 4-10).

마지막 단계의 지구계획은 취락배치, 경지정비, 도로, 상하수도 등 하부구조와 공원녹지, 공동시설, 재해대책 등의 내용을 포함하는 상세계획이 수립되도록 함으로써 이에 기초한 추진이 가능하도록 한다.

제 5 장

농촌계획법의 제정

1. 농촌계획의 개요

일반적으로 계획은 장래의 어떤 시점에 있어서의 목표를 선택 설정하여, 그목표를 현실에 대비시켜, 이들 양자간의 관련을 명백히 한뒤에 일정한 수단에 의해 현실을 목표에 맞추어 나가는 것이라고 할 수 있다. 크게 계획은 사회경제계획과 물리계획으로 나눌 수 있는데 국토공간에 관계되는 계획은 물리계획에 해당한다. 물리계획이란 토지이용, 주택, 공공시설등 공간상의 시설중점계획을 말한다.

계획론은 일반적으로 계획의 발생, 성립, 방법, 내용, 작용등에 대해 여러가지 시점에서 검토하는 것이나, 여기에서는 다음의 관점을 들어 농촌계획의 위치를 정립하고자 한다.

- 1) 계획의 필요성
- 2) 계획의 기본 목표
- 3) 계획체계 및 계획주체

4) 계획대상영역 및 계획결정수준

5) 계획의 실효성

1. 1. 계획의 필요성

사회적인 요청이 없는 곳에 계획은 존재 할 수 없다. 농촌계획이 요구되어 지는 상황은, 크게 두가지로 나누어서 정리할 수 있을 것이다. 첫번째는 농업, 농촌, 농민을 둘러싼 여건변화와 그에 따른 새로운 계획수요의 발생이고, 두번째는 기존제도의 미비로 인한 필요성이다.

제도의 미비로 인한 필요성은 앞에서 이야기 한바 있기 때문에 여기에서는 생략하고 첫 번째의 필요성에 대해서 간단히 정리하면 다음과 같다.

1) 1960년대이후 산업화 과정에서 농촌에게 요구되어지는 역할은 안정적인 식량공급기지였다. 이러한 인식하에 그동안의 농촌개발정책은 농지기반조성사업과 같이 식량증산관련사업에 중점이 두어져 왔다. 그 결과 식량자립이라는 기본목표는 어느정도 달성되었으나, 농업과 공업의 생산성차이로 인해 농업을 주산업으로 하는 농촌의 소득은 도시에 비해 상대적으로 낮은 수준에 머물렀고, 그로 인해서 탈농이촌이 계속적으로 이루어져, 농업위주의 농촌사회는 해체의 위기에 직면하게 되었다. 더욱이 UR협상으로 상징되어 지는 국제화, 개방화의 물결속에서 농업위주의 농촌개발은 근본적인 한계점에 직면하기에 이르렀다.

2) 오늘날 한국농촌이 당면하고 있는 문제를 해결하기 위해서는, 농촌을 바라보는 기존의 인식에 전면적인 변화가 있어야 한다. 즉 농사를 짓고 있는 사람들이 모여사는 곳이라는 농업위주의 농촌관에서 벗어나, 편리하고 쾌적하게 사람이 살 수 있는 곳이란 인간정주 공간으로 인식되어야 한다는 것이다. 또한 농업생산에 있어서도 종래의 전국 일률적인 품목생산에서 벗어나 품목의 지역별 차별화와 전문화가 요구되어 지고 있다.

3) 사람이 살 수 있는 곳으로서 농촌을 만들기 위해서는, 산업 경제

의 구조적 전환이 요구되어 질 뿐만 아니라, 생활환경, 의료, 교육, 복지, 문화등 다방면에 걸친 고도의 물적시설체계와, 그에 따른 합리적인 토지이용이 요구되어 진다.

이러한 상황에 대응하기 위해서는 지역특성에 따른 농업계획과 함께, 물리적 제 시설체계를 종합적이고 공간적으로 정리 배치할 수 있는 계획이 불가피하다고 할 것이다.

그러나 앞에서도 살펴 본바와 같이 현행 농촌개발관련 제도하에서는, 농촌지역을 대상으로하는 계획체계가 결여 되어 있기 때문에 위와 같은 요청에 부응 할 수 없는 실정이다.

1. 2. 계획의 기본목표

농촌계획이 사회적, 제도적으로 자리잡기 위하여는, 앞에서 말한 계획의 필요성에 덧붙여 계획목표에 대한 공감대가 형성되어 져야 한다. 다시말하면 농촌계획을 도입하는 목표가 명확하게 설정되어야 한다.

국토건설종합계획으로부터 사업지구계획에 이르기 까지, 공간계획이 공통적으로 가져야 할 목표로서는 국토정비이다. 국토정비라는 기본목표는 계획의 위계에 따라 추상성과 구체성을 달리한다. 국토건설종합계획이 국토차원의 고도의 추상적 목표설정이라면 사업지구계획은 근린생활공간 차원에서 국토정비를 구체화하는 것으로서의 목표설정이 이루어져야 한다.

이러한 맥락에서 볼때, 농촌계획의 기본목표는 쾌적하고 풍요로운 농촌공간을 만들기위해, 산업의 진흥, 정주를 위한 생활시설의 정비방법과 이에 따른 대상지역내의 토지이용의 구체적인 방향을 명확히 하는 것이라고 할 수 있다.

1. 3. 계획체계 및 계획주체

앞에서 농촌계획이 국토-도시, 농촌-사업지구라는 공간체계속에서, 농촌권역에 대응하는 계획이라는 것을 밝혔다. 현행 한국의 공간계획

의 체계가 단계적으로 질서있게 구성되어 있지 않고 농촌계획의 영역이 공백으로 남아 있다는 것도 앞에서 검토한 바이다.

현행의 공간계획체계상 농촌계획은 시·군단위 지역계획의 하위 계층에 위치하면서 각종 사업계획의 상위단계에 위치하여야 할 것이다.

공간계획의 체계는 이것에 대응하는 계획주체와 계획권한의 배분을 적절히 함으로써 실체적으로 기능할 수 있다. 그동안 한국의 각종 계획은, 최하위계층의 계획도 포함해서, 중앙정부의 강력한 통제하에 이루어져 계획의 실체성이 부족하였다는 비판을 받고 있다.

농촌계획에서는 계획주체를 계획대상지역의 해당 시 혹은 군으로 하고 여기에 강력한 권한을 부여함과 동시에, 계획수립과정에서의 국가및 시·도의 참가를 적절히 규정함으로써, 상위계획과의 연관성을 확보하면서 지역특성을 반영하는 계획이 수립되어 질 수 있도록 한다.

또한 국토건설종합계획, 시·도종합계획수립시 시·군의 적절한 참가를 제도적으로 보장해 주는 것도 주요한 과제이다.

한편 농촌계획의 내용은 주민의 경제활동 및 일상생활과 밀접한 관계에 있고, 경우에 따라서는 주민의 재산권행사에도 영향을 미치므로, 계획수립과정에서 주민이 참여할 수 있도록하는 제도적인 뒷받침이 필요하다.

1.4. 계획대상영역 및 결정내용

1.4.1. 계획대상영역

농촌계획이 대상으로 하는 공간적 범위를 어느정도 하여야 하는가를 판단하는 기준으로는 다음과 같은 두가지를 들 수 있다.

- 1) 농촌활동의 공간적 범위
- 2) 계획주체의 의사결정이 미치는 범역

농촌활동의 실태를 어떻게 파악하느냐 따라 농촌공간의 범위가 결정되어진다. 농촌활동의 실태는 여러 가지의 지표를 이용하여 종합적으

로 파악될 수 있다. 거주밀도, 농업이 차지하는 비중등 이용될수 있는 지표는 다양하다. 이용되는 지표와 그리고 어떤지표를 중요시 하는냐에 따라 공간의 범위는 조금씩 달라 질 수 있다.

한편 국토 전체를 도시·농촌이라는 이분법적으로 분할한다면, 농촌은 도시를 제외한 나머지 지역으로 쉽게 파악 될 수 있다. 왜냐하면 농촌활동보다는 도시활동의 실태를 파악하기가 쉽기 때문이다.

도시활동에 대한 분석이 뒤따른 뒤에 도시권역에 대한 정의가 내려져야 하겠으나, 이 보고서에서는 편의상 현행 도시계획법상에 규정된 도시계획대상구역을 도시로 보고 그 나머지 지역을 농촌계획대상으로 한다. 따라서, 국토이용관리법상의 준도시지역 가운데 취락지역, 농림지역, 준농림지역, 자연환경보존지역등이 대상이 된다.

농촌계획의 대상지역은 계획주체가 자신의 의사결정권한이 미치는 범위안으로 설정하는 것이 바람직하다. 앞에서 밝힌바와 같이 농촌계획의 주체가 시·군이기 때문에, 한국에서의 농촌계획의 대상영역은, 편의상 시·군의 행정구역가운데 도시계획대상지역을 제외한 영역이라고 할 수 있다.

1.4.2. 계획에서 결정되어야 할 사항

농촌계획에서 다루어야 할 부문으로서는 생산활동영역과 생활활동영역을 포함한다. 농촌은 생산활동의 장이자 생활활동이 이루어 지는 공간이기 때문이다. 생산활동은 지역농업등 지역산업의 진흥방안이 주요한 계획 대상이 되며, 생활활동은 지역의 자연환경보존, 물리적 환경의 정비, 문화 및 여가활동이 주 대상이 된다.

계획내용가운데 시설물에 관계되는 것은 공간상에 구체적으로 배치되어야 하며, 토지는 그 용도가 지정되고 지정된 용도외의 이용을 배제할 수 있어야 한다. 따라서 농촌계획에서 결정되어야 하는 내용은 입지적이고 구체적이어야 한다.

한편 계획의 내용은 hard적인 것과 soft적인 면을 동시에 포함한

다. hard적인 것으로서는 농지조성 및 개량, 각종 시설물의 정비, 작목별·지구별 생산계획등이 해당되고, soft적인 것으로는 농업시설의 이용, 농산물가공 및 유통, 농가경영 및 향후 그 필요성이 더욱 더 높아질 것으로 예상되는 농지위탁과 농지의 유동화방법, 기계화영농조직등 농업경영에 관계되는 것과, 공동체의식의 함양방법, 의료서비스 개선체계, 복지시설의 운영등 지역사회개발에 관계되는 내용들이 해당된다.

1.5. 계획의 실효성

농촌계획의 실효성은 이계획에 부여된 구속력에 달려있다고 할 수 있다. 농촌계획의 구속력은 크게 두가지 측면에 걸쳐있다. 첫째는 계획의 수립 주체이면서 동시에 실행 주체인 해당 시·군(공적 주체)이고, 두번째는 계획 수립주체이면서 동시에 실행의 주 대상이 되는 지역주민(민간 주체)이다.

공적 주체를 구속하는 방법가운데 가장 중요한 것은 계획에 따른 재원조치이다. 다시말하면 계획에서 제시하는 각종 사업을 실천하기위해 예산조치가 이루어져야 한다. 계획수립을 위한 예산조치는 해당 지방정부를 중심으로 우선적으로 이루어져야 하겠으나, 국가에서도 이루어져야 한다. 이를 위해서는 우선적으로 지방재정의 운용방법에 관한 정비가 요구되고, 한편에서는 농촌계획이 상위계획과 연계되고 최종적으로는 국가예산에 반영될 수 있는 제도상의 조치가 이루어져야 할 것이다.

민간주체를 구속하는 방법으로는 토지이용의 규제등을 들수있다. 계획이 법률과 같이 주민의 경제 및 생활활동에 어떤 제약을 가하는 것은 바람직 하지 않으나, 계획이 추구하는 목표를 달성하기위해서는 최소한의 범위에서 개인의 행위를 규제하는 것이 필요하다.

2. 농촌계획법의 주요 내용

표 5-1 농촌계획법의 주요내용

항 목	내 용	비 고
계획의 목적	계획대상지역내의 산업활동 및 생활활동의 기본방향과, 그에 따른 시설물의 정비방향, 토지의 구체적인 이용방안을 제시함으로써, 쾌적하고 풍요로운 농촌공간을 효과적으로 개발	
계획의 대상공간	시·군의 행정구역가운데 국토이용관리법상의 도시지역을 제외한 지역	도시 농촌의 개념 재정리가 필요
계획수립주체	시장군수	
계획의 주 내용	산업활동 및 생활활동의 기본방향 토지이용계획 : 전 계획대상공간에 대한 토지의 용도를 지정 각종 시설물 입지계획 : 용도지역의 지정목적에 적합한 사회간접시설, 공공시설물 등의 설치, 정비에 관한 사항 지역사회개발계획 : 생산활동 및 사회활동에 관련한 조직의 정비 및 운용 등에 관한 사항	
상, 하위계획과의 관계	전국계획, 도계획, 시·군계획의 하위 계획 각종 사업계획의 상위계획으로 위치 지움 토지이용계획에서 정한 용도이외의 토지이용 행위 제한 등	국토계획의 체계 정비와 관련
계획의 구속력	수립된계획안의 예산화조치에 관한 규정 (시·군 단위의 증기재정계획과 농촌계획과 연계방안)	지방자치제와 관련한 지방정부에 산편성방식과 관련
계획의 기간	5년	
타법과의 관계	농촌개발에 관한 기존의 제법과의 모순과 괴리를 시정하기 위한 규정을 실시	

농촌계획을 제도화 시키기위하여는, 앞에서 살펴본 내용을 기초로 하여 가칭 농촌계획법을 제정하여야 할 것이다.

농촌계획법(가칭)에서 규정하여야 할 주요내용을 간략하게 정리하면 (표 5-1)과 같다.

한편 농촌계획법의 제정과 함께 기존의 농촌개발관련 각종 법률의 정비가 요구된다. 먼저 현행의 각종 농촌관련사업법과 농촌계획과의 관계를 규정하여야 할 것이다. 예를 들면 현행 농발법상의 농어촌휴양지, 초지법상의 초지조성지구, 농어촌정비법(예정)상의 생활환경정비구역, 산업입지 및 개발에 관한 법률상의 농공단지등을 지정할때는 수립된 농촌계획을 참고하여야 한다는 조항을 해당 법에 명시하여야 하며, 또한 농어촌정비법(예정)상의 생활환경정비시행계획, 초지법상의 초지조성계획, 농어촌도로정비법상의 도로기본계획등의 사업계획수립시 농촌계획을 상위계획으로 한다는 조항을 해당법에 명시할 필요가 있다.

또한 농촌계획과 그 성격이 비슷하여 농촌계획의 수립과 함께 그 필요성이 없어지게되는 계획은 폐지하는 작업도 장기적으로 이루어 져야 할 것이다. 예를 들면 농발법상의 면단위 정주생활권개발계획과 오지개발촉진법상의 오지개발계획이 그 것이다.

제 6 장

농촌계획에 따른 토지이용체계의 설정

1. 농촌 토지이용 체계 설정의 大前提

1. 1. 농촌 토지이용 관리의 축(軸)

농촌계획제도의 핵심은 토지이용체계의 확립에 있다고 할 수 있는데, 그 체계는 토지이용분류, 토지이용규제, 그리고 토지이용계획이 3 위일체를 이룬다.

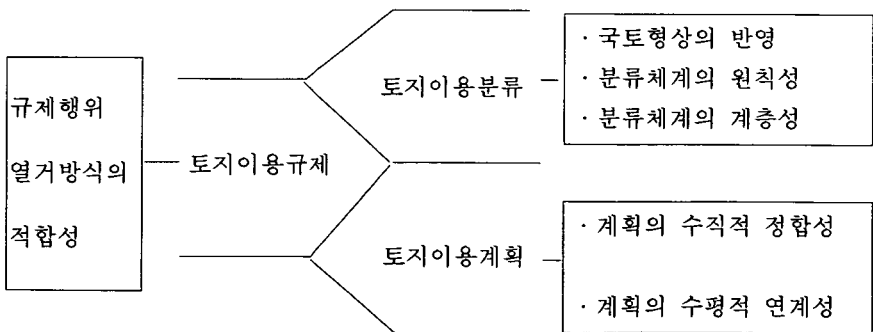
먼저 농촌 토지이용분류라 함은 우리 국토공간의 형상(形相), 즉 토지의 생김새(形: 형태) 및 쓰임새(相: 이용)의 특성에 따라 농촌지역의 토지가 지닌 잠재력이 인간의 생산 및 생활목적이나 자연생태적 보전 목적에 맞게 발휘될 수 있도록 토지의 자연적, 산업생산적, 역사 문화적 공간단위를 설정하여 토지의 이용목적별 기능을 부여하는 일이라 할 수 있다. 그래서 농촌 토지이용분류는 농촌 토지공간의 형상을 반영해야 하고 토지이용 분류체계를 설정함에 있어 공간단위 설정과 기능부여 방식에 원칙이 있어야 한다. 아울러 농촌 토지이용분류는 상기

국토이용계획상의 토지이용분류와 위계적인 관계를 유지하면서 토지이용분류 단위, 방식 등에 합리성과 적합성을 유지해야 한다.

그리고 농촌 토지이용규제는 분류된 토지의 용도가 그 이용목적에 알맞게 유지될 수 있도록 인간의 활동을 허용행위, 금지행위 등의 유형으로 나누어 토지가 개발 혹은 보전되게 하는, 행위에 대한 통제·유도·조정의 방식이라 할 수 있다. 토지이용에 대한 제도적 장치는 전통적으로 용도지역제(zoning제)로서, 이에 따른 규제방식은 허용행위 열거방식(positive list system)/금지행위 열거방식(negative list system), 누적적 방식(cumulative system)/배타적 방식(exclusive system), 형태규제/성능규제, 용도순화/용도복합, 필지규제/권역규제, 사전확정주의/유연한 지역제, 개발억제주의/유도적 지역제 등의 다양한 방법이 있을 수 있다.

마지막으로 농촌 토지이용계획은 위의 농촌 토지이용분류와 농촌 토지이용규제에 의거하여 분류된 토지의 용도를 공간상에 배치하는 일로서 여기에는 농촌계획의 수립절차를 따르게 된다. 농촌 토지이용계획은 국토계획 체계상의 위계에 의한 수직적인 공간질서에 부합되면서도 수평적으로는 도시계획이나 기타 농촌지역에 관련된 각종 계획과 정합적인 관계를 유지해야 한다.

그림 6-1 농촌 토지이용 관리의 3대 축(軸)



1.2. 농촌 토지이용분류의 전제

1.2.1. 제1전제: 농촌 토지이용제도는 농촌토지의 形相에 대한 반영

국토는 땅이라고 하는 자연지리적 기반과 인간의 땅에 대한 정주양식이 영역적으로 결합된 역사적 소산물, 간추려 말해 땅과 사람의 영역적 결합물이라 할 수 있다. 그래서 국토의 형상은 땅의 생김새(形: 자연지리적 형태)와 인간에 의한 땅의 쓰임새(相: 땅의 이용 혹은 용도)로 구성되어지는 것이다. 그런데 땅의 쓰임새를 결정하는 것은 국토공간상의 인간의 생활방식, 즉 정주양식에 의해 이루어지게 되며 이 정주양식은 크게 농촌적 정주양식과 도시적 정주양식으로 나누어지게 된다. 이에 따라 땅의 쓰임새라 할 수 있는 토지이용도 농촌적 토지이용과 도시적 토지이용으로 대별되는 것이다.

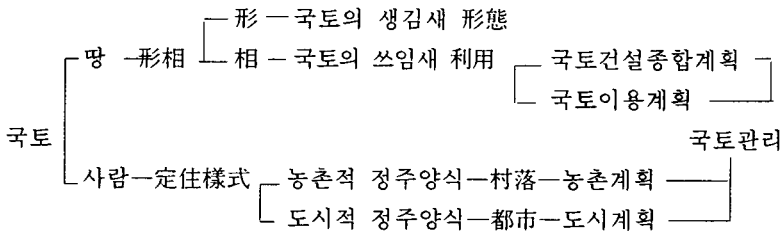
농촌적 혹은 도시적 토지이용은 토지 쓰임새의 양대 분류법이면서 양자의 관계속에는 역사적 긴장이 시대를 관류하여 흐르고 있는 것이다. 농촌적 토지이용은 전통적으로 농업의 생산활동과 농민의 생활을 수용하는 토지이용이 중심이 되면서 여기에는 경지, 취락, 산림, 기타 자연환경 등으로 구성되고 최근에는 비농업적 토지이용으로의 급격한 전환추세에 놓여 있다. 그리고 도시적 토지이용은 상공활동을 뒷받침하는 것을 중심으로 도시지역, 공업지역, 관광휴양지역, 인구집중을 유발하는 각종 개발지역 등이 이에 해당하고 상공업적 토지수요의 확대는 도시적 토지이용의 외연적 확장을 불러 일으키고 있다.

위의 논의를 근거로 우리 국토의 생김새에 적합한 토지이용 분류 방식은 상세용도지정방식과 정주영역제시방식으로 나누어 볼 수 있다.

도시와 농촌을 불문하고 우리 국토의 전형적 형상(形相)은 골(谷)을 중심으로 산이 외요(外繞)·환위(環圍)하며 논, 밭, 과수원, 묘지, 마을, 주거로, 농로, 하천 등이 분지를 중심으로 웅기종기 모여 영역적인 통합을 이루고 있는 형국이다. 이는 평야나 초원이 광활하게 펼쳐 있거나 산맥으로만 연이은 국가들과는 판이한 形狀이라 할 수 있다.

따라서 우리 국토의 形狀에 걸맞는 두가지의 다른 토지이용 분류방식은 크게 나누어 상세용도지정방식과 정주영역제시방식이다.

그림 6-2 국토형상(形相)과 국토관리



① 상세용도지정방식

울망줄망 모여있는 토지기능 하나 하나마다 그 쓰임의 목적(용도)을 상세하게 지정하여 토지를 관리하는 방식으로 지적법에 의한 필지별 지적관리 방식, 도시지역의 도시계획법에 의한 지구상세계획, 건축법에 의한 도시설계방식 등을 대표적으로 꼽을 수 있다.

이 방식의 장점은 정치한 공간형태의 창출이 가능하고 인간의 생산 및 생활상의 공간이용 패턴을 민감하게 반영하여 공간계획을 수립할 수 있다는 점이다. 특히 인구밀집지역(도시나 취락)에서 국부적으로 공간이용자의 민감한 토지이용 요구에 적절히 대응할 수 있는 방식이라 할 수 있다. 단점은 용도가 다양하고 지정과정이 복잡하여 어느 한 정된 장소에서만 적용이 가능하다는 점이다. 그리고 이 방식에 의한 토지이용분류법은 토지이용계획(혹은 설계) 전문가의 참여가 필수적이고 토지기능의 변화에 토지이용계획이 민감하게 대처하여야 하므로 계획수립이 빈번하게 이루어지게 된다. 이 방식은 국가수준 혹은 대규모 지역의 토지이용 분류방식으로는 부적절하다.

② 정주영역제시방식

복잡다양한 토지기능들이 영역적으로 통합된 일단의 공간범역에다 정주양식의 큰 틀만 제시하고 토지의 상세한 용도지정은 하지 않는 방식이다. 이것은 토지를 필지단위가 아닌 구역 혹은 권역 단위로 관리하는 것으로, 토지이용의 대분류 방식이라 할 수 있다. 예를 들자면 일본의 농업진흥지역, 프랑스의 농업지역, 서독의 농림업지역, 네덜란드의 농촌지구, 캐나다의 농업지역 등 농촌토지에다 영역을 지정하는 방식을 들 수 있겠다. 이것은 광역적인 대(大)토지이용계획의 수립에 적합한 방식이다.

이 방법에 의한 토지분류의 장점은 국가수준의 토지관리체계에 적합하고, 각 정주영역별로 개별법에 의한 하위계획 수립이 가능함으로써 상하위 계획간 연계가 가능하다는 점이다. 그리고 단점은 주민의 토지이용 요구에 즉각적으로 대응 못한다는 점인데, 이는 정치한 공간형태의 창출이 大토지이용계획에서는 불가능하기 때문이다.

한편, 이것은 독자적으로는 완전한 토지이용 관리체계를 구축할 수 없고 상세한 용도지정방식과 결합 절충되었을 때 그 기능이 십분 발휘된다는 특징이 있다.

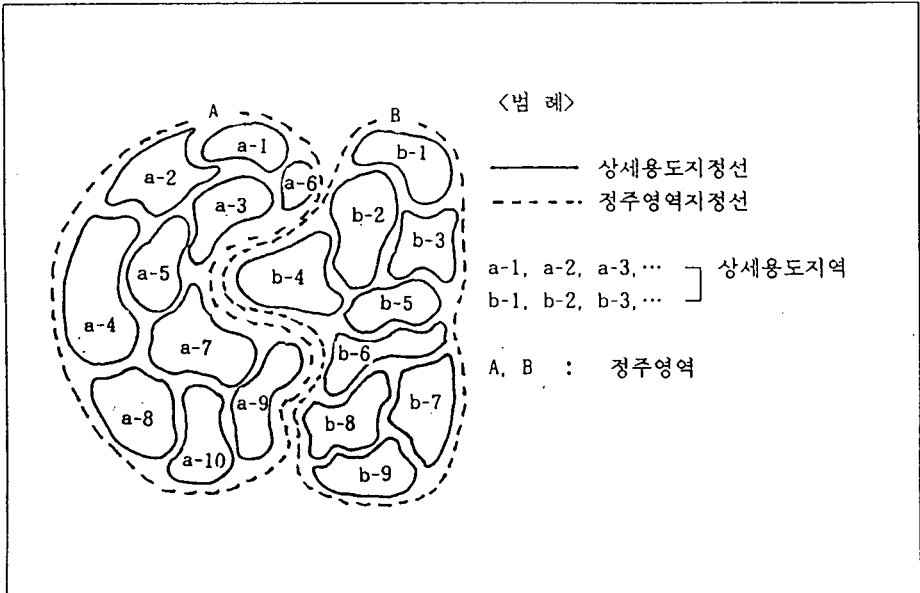
1.2.2. 제2 전제 : 토지이용분류의 원칙성(일관성)

토지의 이용목적별 혹은 토지의 즉자적인 현상별로 토지를 분류함에 있어서 어떤 공간단위로 분류할 것인가(분류단위의 규모), 무슨 항목으로 분류할 것인가(토지분류의 방법)에 대한 검토가 전제되어야 한다.

(1) 토지이용 분류의 공간단위

규모의 측면에서 토지분류의 공간단위를 보면, 대강 필지 → 지구 → 구역 → 지역 → 권역의 순으로 크기가 커지게 된다. 물론 구역(도시계획구역, 농촌정비법에 의한 생활환경정비구역 등)은 지역(도시지역, 농림지역, 준농림지역 등)과 그 규모의 대소를 비교하여 순서를 정하기가 어렵다. 일단 용어의 의미를 규정하면서 그 크기를 작위적으

그림 6-3 상세용도지정방식과 정주영역제시방식의 관계 모식도



로 비교해 보면 (표 6-1)과 같다.

토지이용 분류의 공간단위의 규모가 크냐, 작으냐에 따라 토지이용의 특징이 다르게 나타난다. 분류단위가 작을수록 상세용도지정방식에서 나타난 것과 똑같은 특징이 나타나고, 클수록 정주영역제시방식에서 나타난 것과 동일한 특징이 나타난다.

이상의 기준에서 보면 국가단위의 百年之大計인 국토이용계획은 토지분류 단위의 규모가 클수록 바람직하고, 도시나 촌락의 상세 토지이용계획은 그 규모가 작을수록 적합하다는 사실을 알 수 있다. 그리고 농촌계획에 의한 토지이용은 양자의 중간단계를 취한다고 볼 수 있다.

(2) 토지이용의 분류방식

토지이용의 분류방식은 크게 ① 현상적 분류체계와 ② 이용목적별 분류체계로 대별되는데, 이는 토지의 형상을 토지이용제도의 틀로 구

표 6-1 토지분류의 공간단위

규모 공간단위	항 목	토지이용계획제도
필지	田, 畓, 道, 河川, 垡地 등	지적도, 건축계획
小 필지-지구 ↑ 지구 ↓ 구역 ↓ 大	건축후퇴선, 가로설계지구 고도제한지구 등	도시설계, 지구상세계획
지구	택지개발지구, 풍차지구, 생산시설지구 등	도시계획, 취락계획 국토이용계획
구역	시가화조정구역, 개발제한구역, 농업진흥구역 등	도시계획, 농지계획
大 지역 권역	경지지역, 취락지역, 도시지역 등 농촌권역, 도시권역, 농업진흥지역(일본)	국토이용계획, 도시계획 국토이용계획(일본, 프랑스, 화란 등)

분함에 있어 현재의 즉자적인 토지형태를 그대로 분류항목으로 수용하느냐, 아니면 장래의 이용목적에 맞게 용도를 미리 지정하느냐의 차이를 반영하는 것이다. 대부분 산업국가에서의 토지이용 분류방식은 이

그림 6-4 토지분류단위의 大, 小에 따른 특징

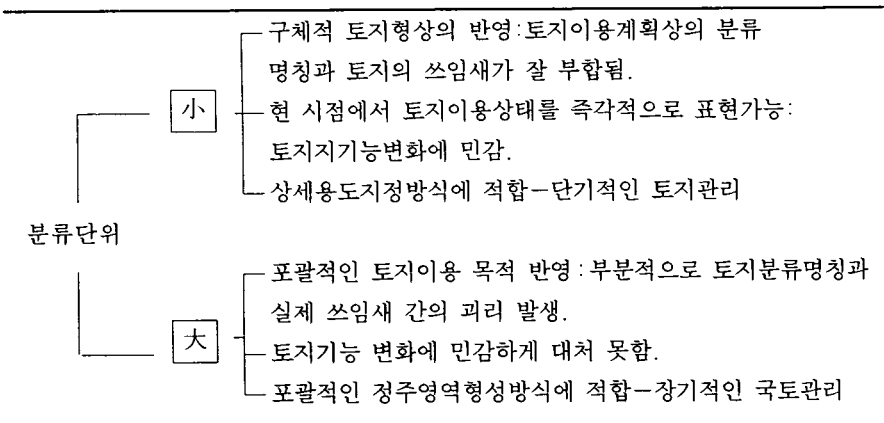


표 6-2 토지의 현상적 분류체계와 이용목적별 분류체계

현상적 분류체계	· 토지의 형상을 있는 그대로 수용 · 국부적인 토지관리 방식 · 구체적이고 현재적인 토지분류 · 지적관리, 건축관리, 생태계획	(예) 논, 밭, 도로, 하천, 대지, 과수원, 동식물 서식처
이용목적별 분류체계	· 토지의 이용목적별 용도정 · 장기적이고 개략적인 국토이용 관리방식 · 국토이용계획, 도시계획, 농촌계획	(예) 경기지역, 공업지역, 농업진흥지역 상업지역

용목적별 분류체계를 따르고 있으나 지적관리, 건축계획, 경관계획, 생태적 환경계획 등에서는 현상적 분류체계를 따르고 있다.

한편 토지의 이용목적별 분류체계는 다시 다음과 같은 세가지의 분류방식으로 나누어지게 된다.

- 토지의 산업기능적 분류방식 - 용도지역 지구제
- 토지의 수용성격에 따른 분류방식 - 가용수준
- 토지기능의 포괄적 영역형성 방식 - 권역적 zoning(영역적 접근)

① 산업기능적 분류방식 : 用途地域 地區制

대부분의 산업국가에서 채택하는 토지이용 분류방식으로서 토지의 유형을 산업생산의 형태에 적합하게끔 기능적으로 분류하는 방법이다. 예를 들어 공업지역, 관광휴양지역, 농업지역, 수산자원보전지역 등과 같이 해당 용도지역에 특정 활동을 육성 또는 보존한다는 의도가 전제된 방식이라 할 수 있다.

산업기능적 분류방식은 산업화의 물결이 미친 토지공간과 그렇지 않은 토지공간을 대별하여 전자에 대해서는 산업형태별로 토지기능을 부여하고, 후자에 대해서는 현상적인 경관형태별로 토지기능을 부여하게 된다. 즉 자연경관, 역사 문화경관 등의 현상적 경관형태를 산업적 토지기능과 결합하여 국토 공간 전체가 산업기능의 배치와 유형별 경관

형태가 조화를 이루도록 하는 것이다(표 6-3).

산업기능적 분류방식은 최근에 와서 다음과 같은 한계점을 노출시키고 있다.

- 다기화되는 산업활동을 단순한 몇 가지의 토지기능만으로 모두 수용할 수 없다는 점.
- 농업적 이용의 토지에 대한 상공기능적 토지수요가 급증하여 농업지역에서의 용도지역 변경이 급증하고 있고, 이는 농업지역의 재조정과 농업지역내의 용도분류의 재편 및 용도의 공간적인 배분의 조정을 요구한다는 점.
- 도시확산, 농촌과소화, 상공기능의 토지수요 급증, 농촌 혼주화 등 최근의 국토공간 재편 현상들은 농촌지역에 전통적인 산업기능적 토지이용 분류방식의 개편을 요구하고 있다는 점.

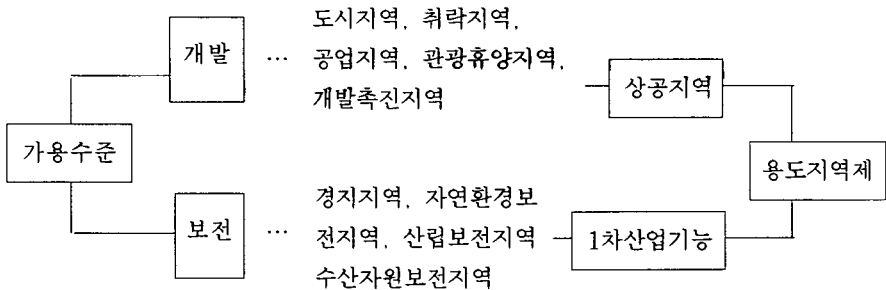
표 6-3 산업국가의 토지분류 방식 : 용도지역 지구제

국 가	용 도 지 역 지 구		기 타
	산업기능적 분류	경관형태별 분류	
일 본	농업지역, 산림지역	자연보전지역 자연공원지역	도시지역
대 만	특정농업, 일반농업, 공업 산림지역	경사지 보전, 풍경지역	특정전용지역 농촌지역, 도시지역
프랑스	농림업보호지역	역사적 보전지역	도시확정구역
한 국	공업지역, 관광휴양지역, 산림지역, 수산자원보전 지역, 도시지역, 경지지역	자연환경보전지역	취락지역, 유보지역 개발촉진지역
북 한	농업토지, 산림토지, 산업토지, 수역토지		주민지구토지 특수토지

② 수용성격에 따른 분류방식 : 가용수준(可用水準)

토지의 자연적 잠재력, 사회적 수요 등에 의해 얼마나 개발가능한가를 나타낸 것이 토지의 가용수준으로서 흔히 ‘개발과 보전’이라는 용어로 통용된다. 보통 상공기능의 용도지역은 ‘개발지역’, 농업 및 자연생태계 기능의 용도지역은 ‘보전지역’으로 분류된다. 명칭에 있어 토지의 자연적 잠재력을 발현시켜 각종 기능을 부여하거나 기능의 전환을 통해 토지의 경제적 가치를 증대시키는 것을 ‘개발’이라고 부른다.

그림 6-5 토지의 가용성격에 따른 용도지역 체계



가용수준에 따른 토지이용 분류의 한계점은 다음과 같다.

- 무엇을 개발하고 무엇을 보전할지가 명시되지 않은 경우는 분류 항목에다 다시 토지가 수용할 산업기능이나 정주영역을 명시해야 번거로움이 있다.

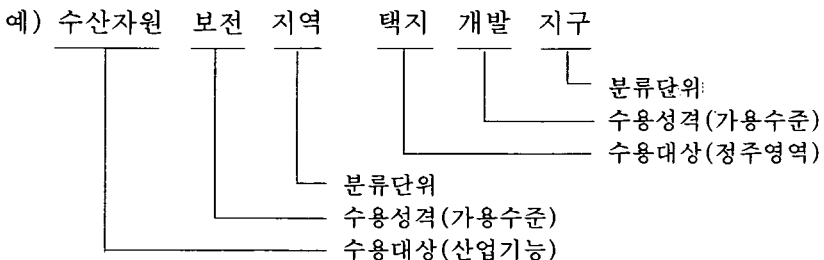


그림 6-6 토지의 수용성격과 산업기능 정주양식의 결합

수용가격(가용수준) + 산업기능/정주양식 =			분류방식의 혼용
개발	+	공업, 도시	공업용지지구
보전		관광, 수산, 자연	택지개발지구
		농업, 산림	산림보전지역
			자연환경보전지구
			수산자원보전지구
			농업보호구역

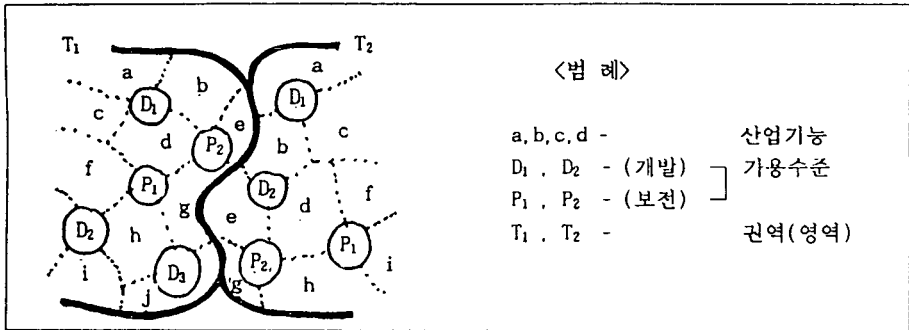
○ 이 방식에 의한 토지이용 분류는 그 자체로서 완전할 수 없고 산업기능적 분류방식 등 다른 분류방식과 결합했을 때 비로소 토지이용 분류의 기능을 제대로 발휘할 수 있다. 이와 같은 결합방법에 의한 예들은 (그림 6-6)과 같다.

③ 포괄적 영역 형성 방식

다양한 산업기능과 여러 가용수준의 토지성격이 어떤 공간범역 안에서 유기적으로 조직되어 있는 경우 토지기능과 성격을 통합하여 그 공간의 영역을 제시하는 방식이 권역적 zoning 방식이다. 이것은 앞서 언급했던 정주영역제시방식에 의한 토지분류방식과 특징이 동일하다. 이것에 의한 방법은 구체적인 산업기능과 가용수준을 명시하지 않고 다만 국토공간상에서 그런 활동들이 일어나는 영역의 경계선만을 밝혀 인간활동의 범역을 제시하는 방식이라 할 수 있다.

영역(권역)은 정주양식으로 대별되는 도시, 농촌, 자연생태계 등으로 구분될 수 있고, 분류의 공간단위는 소규모 지역·지구보다 범역이 넓은 지역·구역·권역 등이 적합하다. 예를 들어 도시계획구역(혹은 도시지역), 농업진흥지역 등이 이에 해당한다. 이것의 장·단점은 앞서 언급한 '정주영역 제시방식'과 동일하다.

그림 6-7 포괄적 영역형성방식 : 권역적 Zoning



1.2.3. 제3 전제 : 토지이용분류체계의 계층성(위계성)

앞서 제2 전제에서 말한 토지이용분류의 각 방법들이 지니고 있는 근본적인 특징들은 다음과 같다.

- ① 토지기능의 평면적인 나열이라는 점이다.
- ② 분류된 이용목적(혹은 토지현상)들이 동일 위계상의 대등한 관계를 유지한다는 점이다. 예를 들어 농업지역, 산림지역(일본의 경우) 등의 분류항목에서 농업과 산림은 대등한 관계를 유지하면서 어느 하나가 다른 것에 대해 상위개념으로 포괄적인 수준이 아니라는 것이다.
- ③ 광역지역 혹은 국가 단위의 大토지이용 분류와 어느 한정된 소규모 지역에서의 小토지이용 분류는 각기 분류된 용도지역의 항목들이 대등한 관계를 유지하고 있지 않다는 점이다. 예를 들어 국가단위의 농림지역, 준농림지역, 도시지역 등(대분류)은 일개 마을단위의 공동시설지구, 녹지지구, 주거지구 등(소분류)과는 분류의 위계가 다르다는 점이다.

따라서 위의 세 가지 특성에 대비되는 또 다른 특성으로서,

- ① 3차원적인 입체적인 토지관리

② 토지분류수준의 단계성, 즉 상위 위계의 분류 항목의 하위 위계의 분류항목에 대한 포괄성

③ 공간적인 접근 수준의 다차원성을 들 수 있겠다.

이런 특성을 잘 반영한 토지이용체계가 大, 中, 小 분류에 의한 계층적 접근방식으로 토지이용 분류 및 관리를 몇 단계로 위계화시키는 것이다.

(1) 1단계 : 토지이용의 大分類 - 大토지이용계획

토지이용의 포괄적 영역을 형성하여 토지쓰임새의 대강을 마련하는 권역적 zoning 방식으로서 우리나라의 국토형상에 걸맞는 정주영역 제시방식에 의한 토지이용 분류가 이에 해당한다.

大토지이용계획의 외국의 예를 보면, 일본의 경우 국토이용계획에서 전국토의 용도지역을 5개의 항목으로 분류하여 기본골격을 정하고 있고, 대만의 경우는 구역계획법(區域計劃法)에서 국토의 쓰임새를 도시토지와 비도시토지(대만의 구역계획법 시행세칙 제13조)로 대분류하고 있다.

토지이용의 대분류는 도시지역과 농촌지역을 크게 양가름하는 것이 기본이라 할 수 있다. 앞서 언급한 대만의 경우와 도시계획구역과 농업진흥지역으로 나누어진 일본의 경우 등이 이에 해당한다. 이외에도 독일의 농림업지역(국토정비법, 1965), 네덜란드의 농촌지역(토지계획법, 1962), 프랑스의 농업지역(농촌정비법, 1970) 등은 토지의 대분류에 의한 용도지역의 예라 할 수 있다.

이처럼 大토지이용계획에 의한 용도지역의 대분류는 국가수준에 걸맞는 토지분류방식으로서 그 자체로서 완전히 독립적인 토지이용체계를 성립할 수 없고 하위 中, 小 토지이용 분류체계와 연계됐을 때 토지기능에 적합한 토지관리 체계를 구축할 수 있게 된다.

(2) 2단계 : 토지이용의 中分類 - 中토지이용계획

토지이용의 대분류의 기본골격에 따라 해당 권역(영역) 내에서 토지의 형상, 산업활동, 경관형태, 토지의 현상적 체계, 기타 사회적 요구

에 맞추어 토지이용을 좀 더 자세히 분류하는 것이다.

中分類의 공간단위는 대분류의 용도지역보다 작다. 이것의 대표적인 예가 도시계획에 의한 용도지역 분류의 경우라 하겠다. 현행 우리나라의 도시계획상의 용도분류는 상업지역, 공업지역, 녹지지역, 주거지역, 풍치지구, 미관지구, 고도지구, 업무지구 등 4개 지역 14개 지구로 나누어져 있어 대분류상의 용도지역보다 좀 상세히 분류되어진다.

그런데 도시지역 이외의 농촌지역을 대상으로 하는 토지이용분류는 우리나라의 경우 대분류에 의한 토지이용계획만 있고 中분류 이하의 토지이용체계가 제대로 설정되어 있지 못한 상태이다. 농어촌발전특별조치법에 의한 농업진흥지역(농업진흥구역, 농업보호구역), 산림법에 의한 보전 준보전 임지(새로이 개정될 산림법에 의하면 생산임지, 공익임지, 산업임지로 구분됨), 초지법의 초지조성지구, 낙농진흥법의 낙농지대, 농어촌소득원개발촉진법에 의한 농공지구, 농어촌부업단지, 농어촌휴양지 등이 농촌지역을 대상으로 하는 中분류의 예들로서 각 개별법에 의해 산발적으로 이루어지고 있다. 따라서 도시지역에서처럼 농촌지역에서의 종합적인 토지이용 중분류 체계가 확립되어 있지 않아 이에 대한 대책이 시급한 실정이다.

(3) 3단계 : 토지이용의 小分類 - 小토지이용계획

정치한 공간계획이 발달한 나라일수록 小토지이용계획이 잘 발달되어 있고 특히 국토상의 인구밀집지역에서는 토지기능이 복잡다양하게 나타남에 따라 계획의 방향이 점차 小토지이용계획으로 발전해 가고 있다. 독일의 Bebauungs Plan(B-plan), 일본의 지구상세계획, 우리나라의 상세계획(도시계획법 제19조, 제20조 : 1992년 신설), 도시설계(건축법 제8장 : 1991년 개정) 등이 대표적인 小토지이용계획제도의 예라 할 수 있다.

농촌지역을 대상으로 하는 토지이용의 소분류의 예는, 과거 국토이용관리법에 의해 취락지역의 용도지역을 상세화하는 취락지역개발계획, 취락구조개선 사업시 토지이용을 주거지구, 도로시설지구, 공동생

산시설지구, 공동복지시설지구, 녹지지구 등으로 분류했던 취락구조개
선기본계획 등이 이에 해당한다. 그러나 급변하는 농촌마을에 대한
토지이용분류의 상세화 작업이 시급히 요청되며 농촌마을을 계획할 때
는 반드시 소토지이용계획(상세계획)을 수립토록 하는 제도적 장치가
필요하다 하겠다.

한편 농촌지역의 소토지이용계획의 입안은 농업환경, 자연생태계, 건
축, 농도목, 경관생태학 등의 제 분야의 협동작업을 통해 원만히 이루
어 질 수 있으며 독일의 마을정비계획(Dorferneuerung Planung)이
이것의 대표적인 예라 할 수 있다.

표 6-4 토지이용 분류 계층의 3단계

단 계	大분류	中분류	小분류
위 계	국 가	지방정부(권역, 구역)	사업지구, 특정계획구역 마을
토지이용 분류방식	정주영역제시방식 권역적 zoning (포괄적 영역형성)	가용수준에 의한 분류 산업기능적 분류	상세용도지정방식 경관형태
계획형태	국토이용계획	도시계획, 농촌계획 ¹⁾ 산지이용계획 농지이용계획 ¹⁾	지구상세계획 도시설계 생활환경정비계획 ¹⁾ 취락지역개발계획 취락구조개선기본계획 (농촌설계 ¹⁾)
적용법	국토이용관리법	도시계획법 산림법 농지법 ²⁾	도시계획법, 건축법 국토이용관리법 (‘93개정 이전) 농촌정비법 ²⁾

1) 아직 제도화되지 않은 분야.

2) 농촌정비법은 입법, 농지법은 개정 추진중임(‘93년 12월 현재).

1.3. 농촌 토지이용 규제시스템 설정의 전제

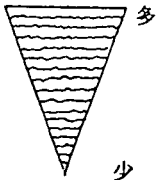
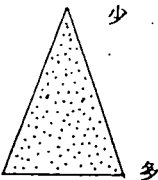
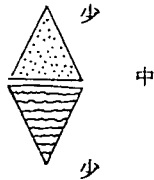
1.3.1. 제1전제 : 규제행위 열거방식의 적합성

토지이용 규제시스템을 토지관련법에서 통제하는 행위의 열거방식을 기준으로 보면 허용행위열거방식(Positive List System : PLS)과 금지행위열거방식(Negative List System : NLS)으로 나눌 수 있다.

허용행위 열거방식은 용도에 대한 규제가 강력하기 때문에 용도순화의 목적을 달성할 수 있는 체계라는 장점을 지닌 반면에 융통성이 없는 경직된 체계라는 단점을 내포하고 있다. 이 방식은 허용할 행위가 금지할 행위보다 훨씬 적은 보전목적의 용도지역에 적합한 방식으로 자연환경보전지역, 농업보호지역, 산림보호지역, 역사·문화·환경보전지역 등에 적용되는 체계이다.

이에 반하여 금지행위열거방식은 새로운 용도의 출현에 대한 제어력을 갖추고 있지 못하기 때문에 지나친 용도의 혼합이 초래될 수 있다는 문제를 지니고 있으나, 융통성이나 운용의 이유라는 면에서 장점을 지니고 있다.²⁸⁾ 이 방식은 금지할 행위가 허용할 행위보다 훨씬 적은

그림 6-8 규제행위 열거방식

수용성격	기능적 용도지역	허용행위열거방식	금지행위열거방식	절충식 열거방식
개발도적 ↑ ↓ 보전목적	도시지역 공업지역 관광휴양지역 : 산림지역 자연환경보전지역			

주: 多: 열거행위수가 많음 中: 열거행위수가 보통임 少: 열거행위수가 적음.

28) 한국농촌경제연구원, 「농지보전과 농촌지역 토지이용체계 정립에 관한 연구」, M26, 1989. p.178.

개발목적의 용도에 적합한 규제시스템으로 개발촉진지역, 관광휴양지역, 공업지역 등에 적합한 체계이다.

1.3.2. 제2전제 : 용도지역제 선택의 적절성

(1) 누적적 체계(cumulative system)

누적적인 체계는 토지이용의 위계에서 상위용도는 하위용도에서 허용되지만 하위용도는 상위용도에서 배제되는 방식을 말한다. 예를 들어 도시지역에서 주거지역, 상업지역, 공업지역으로 분류했을 경우에 주거지역에서는 주거목적만 인정되지만 한단계 아래인 상업지역에서는 상업용도 이외에 주거용도도 허용되며 최하위용도인 공업지역에서는 모든 용도가 허용, 누적된다.

누적적 체계에 의한 용도지역제인 '유클리드 지역제'의 특징은 다음과 같다.

표 6-5 유클리드 지역제의 특징

事前確定	개발토지이용은 사전에 예견할 수 있다는 전제에 근거해 용도를 사전에 확정적으로 계획함.
開發抑制	과도한 민간개발을 억제하기 위해 개발의 촉진보다는 억제에 관심을 가짐.
形態規制	대지의 규모 형태, 건물의 높이 형태, 건물과 대지의 배치형태 등 토지의 성능보다 형태를 규제하기 위한 제도.
筆地中心	토지이용의 규제단위를 개별의 대지로 하여 그 규제를 누적시킴으로써 양호한 시가지를 형성하고자 하는 것.
用途純化	주거지역에서는 상업시설, 공장 등을 극력 배제하고, 농업보호지역에서는 비농업적 토지이용을 배제하는 등 용도의 순화를 지향하는 것.

참조 : 국토개발연구원, 「용도지역지구제와 건축물 개발규제의 개선에 관한 연구」, 1987. p.83의 내용을 일부 수정.

(2) 비누적적 체계(noncumulative system) : 배타적 체계

비누적적 체계에 의한 용도지역제는 용도별 토지이용에서 상위용도를 하위용도에서 배제하는 방식이다. 예를 들어 공업지역에 누적적 시스템을 적용하면 주거, 상업용도의 토지이용이 허용되지만 비누적적 시스템을 적용하게 되면 공업지역에서는 주거, 상업 등의 상위용도가 허용되지 않고 오직 공업용도만 허용된다. 이것은 제2차대전 이후 공업지역에서 보건 위생상 유해한 환경이 조성됨에 따라 주거와 공업생산활동을 분리시키려는 의도 때문이었다.

특정 용도의 전용지역을 만드는 것이 이 경우에 해당하며 도시지역의 주거전용지역, 농촌지역의 농업진흥지역(일본 및 우리나라의 경우) 등의 전용지역제가 이에 해당한다.

○ 전용농업지역제(exclusive agricultural zoning)

전용농업지역제란 당해 지역내에서 오직 농업만을 허용하고 이에 대해서 농민들에게 농업관련 세율을 감소시키는 등 혜택을 부여하는 제도로써 현재 미국의 하와이(Hawaii) 주에서 효과적으로 시행되고 있다. 이는 농업을 제외한 모든 토지이용이 금지되므로 사실상의 공적 토지물수에 해당되는 등 적법성에 문제가 있고 지역지정상 예외규정 및 용도지역변경으로 비농업적 용도로의 전환가능성이 있어 효과성과 공평성에 한계점이 있다.²⁹⁾

그럼에도 불구하고 점증하는 상공업적 토지이용 요구에 의한 농업지역의 잠식으로부터 농업환경을 보호하기 위한 수단으로서 전용농업지역을 지정할 필요성이 강력히 대두되고 있다.

(3) 유연적 체계(flexible system)

유연적 용도지역제(flexible zoning)는 유클리드 용도지역제에 대한 완화대책으로서 각종 개발로 인해 토지의 동질성이 파괴되는 지역

29) 국토개발연구원, 「농지이용적정화 방안 연구」, 국토연 87-11, 1987. p.129.

에 적용되는 방식이다. 특히 도시화가 급속히 진행되는 농촌지역에서의 남개발(濫開發)은 과거에 만든 토지이용계획을 무능케하고 있으며 사전 확정적인 용도지역제의 비실효성이 점차 인식되면서 유연적 지역제의 필요성이 인식되기 시작했다. 이 방식에 의한 용도지역제는 조건허가용도제(條件許可用途制, conditional use permit)와 부동용도지역제(浮動用途地域制, floating zoning)의 2가지 방식이 있다.

① 조건허가용도제(條件許可用途制)

이는 주로 미개발지역의 용도지역에 이용되며 우선 당해지역에 기존의 용도와 가까운 장래에 개발이 확실한 용도를 확정해 놓고, 장래 개발이 예상되는 활동은 입법기관이나 행정기관이 장래의 조건에 따라 허가해 주는 용도로 정하여 두는 방법이다. 유클리드지역제에서는 용도를 지정할 때 계획기관이 장래 필요한 모든 용도를 예상하여 사전 확정해 둘 필요가 있었다. 예를 들어 택지개발예정지구, 개발촉진지역 등이 이에 해당하며 이 지역에서는 공공정책의 실행이 언제든지 이루어 질수 있도록 사전에 용도지역을 지정하고 있다. 그러나 우리나라의 경우 이것이 토지투기에 따른 지가를 앙등시키는 결과를 초래했는데, 이는 용도의 사전지정 때문에 생긴 현상이다.

따라서 조건허가용도 방식에서는 도시개발이나 비농업적 토지이용요구에 융통성 있게 대처할 수 있기 때문에 확정방식을 취하는 사이에 적당한 조화를 가질 수 있다. 예컨대, 단독주택으로 구성된 마을이 산재하는 교외지역의 경우 먼저 주거용도지역을 보호하기 위하여 단독주거지역과 가까운 장래에 공동주택의 개발이 명확히 예상되는 공동주거지역을 확정된 용도로써 지정하고 장래 다소 불확실하게 예상되는 상업시설, 소규모 시설 등은 허가의 조건기준만을 정하여 둔다. 여기서 예상되는 시설이 입지 할 장소를 선정하여 확정해 놓는 것은 결코 아니다. 실제로 개발 희망자가 신청해 오는 경우 허가조건기준과 신청된 개발활동이 합치하는가의 여부를 판단하여 지역사회의 필요에 따라 허가해 줌으로써 계획기관이 장래의 용도를 예상해야 하는 부담감을 제

거하고 절차 또한 간소화 된다. 그리고 토지의 개발단계에 따라 각 토지에 적합한 상세한 용도지정이 가능하고 개발자에게는 광범위한 용도선택의 자유를 주게 된다.³⁰⁾

② 부동용도지역제(浮動用途地域制)

부동용도지역제(floating zoning)는 용도지역제의 시행에 있어서 특정용도가 허용되는 지구에 대해서 이를 부동적(浮動的)으로 하여 둠으로써, 이른바 공도(公圖, official map: 토지이용계획도면) 상에 도시(圖示)하지 않고 장래의 개발 상태에 따라 입법 또는 행정기관이 개별적으로 결정하는 방법이다. 예를들어 상업지역에서의 주유소라던지 교외지역의 자동차해체공장 등은 해당지역에 허가해도 좋지만 주위 환경에 해악의 정도가 강하기 때문에 허가되는 장소의 선정에 재고를 요구하는 경우에 주로 이 방법이 이용된다. 따라서 이 방법을 사용함으로써 학교주변에서의 주요소나 쇼핑센터 등을 배제할 수 있게 되며 지역사회의 필요성과 개발을 종래의 용도지역제에 비하여 보다 상세하게 조화될 수 있게 하는 점은 조건허가방식과 동일하다.

그러나 양자의 차이점은 조건허가방식이 일반적으로 광대한 미개발 지역에 이용되고 도시확산에서의 도시주변(농촌지역)의 보호를 주목적으로 함에 비하여, 부동용도지역제는 지정용도에 적합한 소구획을 대상으로 하며 유클리드용도지역제의 고정성(固定性) 완화를 주목적으로 한다는 점이다.³¹⁾

(4) 보상제(Incentives)

이 제도는 개발업자에게 일괄적인 용도지역제의 규제하에서 허용하는 것보다 더 많은 공간을 확보할 수 있는 권리를 허용하기 위해 「보너스」를 줌으로써 공공기관이 목표하는 특정공간의 이용에 대한 보상을 실시하는 방법이다.

30) 국토개발연구원, 토지이용 효율화를 위한 용도지역지구제의 개선방형에 관한 연구, 1980, pp.41~43. 참조

31) 국토개발연구원(1980), 앞에서 인용한 책, pp.43~44.

① 보상용도지역제(補償用途地域制, incentive zoning)

이 방법은 공공의 쾌적성을 확보하기 위해 개발업자에게 일정한 보너스를 제공하는데, 이것은 상면적(床面積)의 형태로 주어진다. 예를 들어 광장 주변이나 가로변, 연결도로주변 등의 상가나 주택지역의 환경의 쾌적성을 위해 공공이 제시하는 건축선, 건물전면 형태, 색깔 등에 관한 기본지침을 따를 경우 개발업자에게 건물의 상면적(床面積)을 허용밀도(건폐율, 용적율)보다 더 허용할 수 있게끔 하는 것이다.

② 개발권 이양제도(transfer of development right : TDR)

개발권이양(開發權移讓)은 대체할 수 없는 자원, 즉 독특한 자연경관 또는 문화재를 주변의 개발압력으로부터 보호하기 위하여 사용되는 방법이다. 이 방법은 중요한 역사·문화환경이나 오픈스페이스의 개발 잠재력을 정부가 구입하는 대신에 민간개발업자에게는 이런 잠재력을 다른 부지에다 사용할 수 있는 개발권의 형태로 이양하는 것을 말한다. 예를 들어 역사적으로 중요한 문화재 혹은 중요한 동식물 서식처의 주변에 대형건물이나 보전할 대상에 유해한 시설 등이 들어서게 됐을 때, 이를 막기 위해 민간개발업자나 주민에게 대형건물이나 유해시설의 설치를 어느정도 제한하는 대신, 제한한 개발의 잠재력을 다른 부지에다 설치할 수 있도록 개발권을 다른 장소로 이양하는 것을 말한다.

③ 계획단위개발(planned unit development : PUD)

개별 필지 단위가 아닌 일정규모의 계획구역을 단위로 하여 토지이용이 규제되는 방식이 계획단위개발(PUD)이다. 이런 규제하에서 밀도는 계획단위의 전체부지를 대상으로 계산되며, 건물들의 조합, 유용한 오픈스페이스의 개발 등 보다 융통성 있고 다양한 혼합토지이용이 허락된다.³²⁾ PUD의 유용한 기법에는 밀도지역제가 있다.

32) 국토개발연구원, 「도시설계 I」(범위와 지침에 관한 연구), 1985. p. 43.

○ 밀도지역제(density zoning)

전통적인 획지(필지)별 규제 대신에 주거, 상업, 공공시설, 휴양지역 등 각 용도들에 허용된 밀도를 특정장소에 이전함으로써 개발을 위한 구체적인 최소한의 특정지역에 개발밀도를 집락(集落)시키는 방법과 더욱 융통성 있는 밀도지역제로 단지(계획단위)내 총밀도만 허용최대한도를 초과하지 않으면 주택형태, 획지의 규모 등에 관계없이 개발할 수 있는 방식 등이 있다. 또한 토지소유자와 지방정부와의 자발적인 계약에 의해 우량농지를 보전하고 나머지 토지에 대해 기존에 정한 개발밀도보다 높은 보너스를 부여받는 계약제 집락(Contract Clustering) 방식도 있다. 이런 방식들은 정부의 재정부담을 덜 수 있고 설계의 단조함을 피할 수 있으며 도로, 상 하수도, 전기 등 하부구조시설 설치의 비용도 절감할 수 있다.³³⁾

④ 혼합용도개발(mixed use development : MXD)

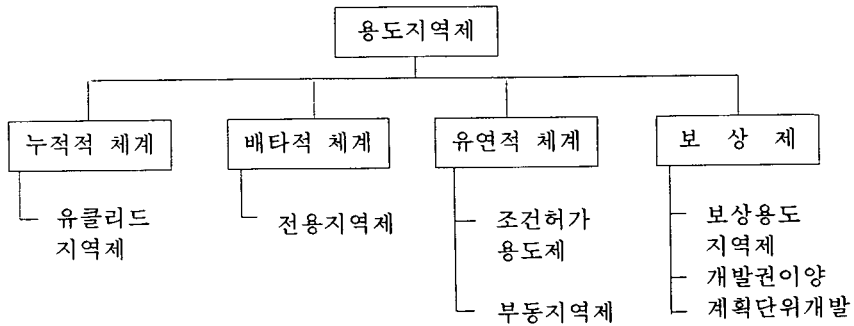
1960년대 이후에 와서 과거의 배타적인 용도분리방법을 지양하고 여러 용도를 혼합시키는 방법이 채택되는 경향이 늘고 있다. 이런 용도혼합은 수평적으로만 이루어지는게 아니라 수직적으로도 이루어지고 있는데 전자의 예는 상업시설, 주거시설 등이 특정지역에 평면적으로 섞여있는 경우이고 후자의 예는 동일 건물내에 1층은 상업용, 2층은 주거용 등으로 사용하는 경우이다. 이렇게 함으로써 집적의 경제성을 높일 수 있고 용도분리에서 오는 일상 생활상의 이동의 불편함을 해소할 수 있다. 이 방식은 계획단위개발(PUD)이나 밀도지역제와 결합했을 때 그 효과를 십분 발휘할 수 있게 된다.

1.4. 농촌 토지이용계획 입안의 전제

토지이용계획은 기본적으로 토지이용 기본계획과 토지이용 시행계획의 2층구조를 가지게 된다. 기본계획은 토지의 현상에 대한 파악, 미

33) 국토개발연구원(1987), 앞에서 인용한 책, p.130.

그림 6-9 용도지역제의 종류 및 체계



래의 토지수요예측, 개발잠재력 등을 평가하여 용도지역을 구분 지정하는데 필요한 기본적인 사항을 다룬다. 이에 반해 시행계획은 기본계획에 의해 제시된 지침을 기준으로 세부적인 용도지역 지구를 구분·지정하고, 필요할 경우 계획대상 구역의 일부를 상세한 용도로 구분하기도 한다. 아울러 토지이용의 구분 배치에는 주요 시설물의 입지 및 배치를 동시에 고려하여 계획하기도 한다.

국토차원의 기본계획은 국토건설종합계획(국토계획-도계획-군계획)이고 시행계획은 국토이용계획이다. 도시지역의 경우엔 도시정비기본

표 6-6 토지이용계획의 2층 구조

		기 본 계 획	시 행 계 획
국 가		국토건설종합계획	국토이용계획
광역지역	도시	도시정비 기본계획	도시계획
	농촌	농촌정비 기본계획	농촌계획
소규모 지역		취락구조개선기본계획 취락지역개발계획(국토이용관리법) 농촌생활환경정비계획(농촌정비법)	

계획과 도시계획(재정비계획)의 2층 구조를 지니고 있으며 농촌지역의 경우에는 농촌정비 기본계획과 농촌계획(농촌 토지이용계획)의 이중구조를 유지해야만 한다. 그러나 소규모 지역 단위, 즉 취락 등을 대상으로 하는 계획은 기본계획과 시행계획이 수립절차상, 그리고 경제적인 효율성 때문에 동시에 수립됨으로 해서 계획의 2층구조를 유지하기가 어렵다.

2. 농촌토지이용체계의 설정

2.1 농촌 토지이용 분류

2.1.1. 대분류 : 국토이용계획의 용도지역상의 농촌계획구역 설정

토지이용의 분류체계가 국토이용계획 → 도시계획 농촌계획 → 지구상세계획(도시설계) 마을토지이용계획의 순으로 위계화된다면, 국토이용계획에 의한 토지이용의 대분류에 의해 도시계획구역 및 농촌계획구역이 명시되어야 한다. 그래야만 각 계획구역에 해당하는 도시계획과 농촌계획이 수립될 수 있기 때문이다.

'93년에 개정된 국토이용관리법에 의하면 용도지역이 도시지역, 준도시지역, 농림지역, 준농림지역, 자연환경보전 5가지로 구분되어 있는데 이 중 도시지역과 준도시지역(개정이전의 국토이용관리법상의 취락지역은 제외)은 도시적 토지이용이 일어나는 곳으로, 도시계획 등이 수립되는 지역이다. 그리고 준도시지역중의 취락지역, 농림지역, 준농림지역은 농촌적 토지이용이 중심되는 지역으로서 기존의 농업적 토지이용에 비농업적 토지이용 요구가 혼합되어 농촌으로서의 권역(영역)을 이루고 있다. 한편 자연환경보전지역은 자연공원, 상수보호구역, 자연생태계보전구역 등이 지정된 지역으로 장기적으로 환경보전계획이 수립되어야 하는 영역이다.

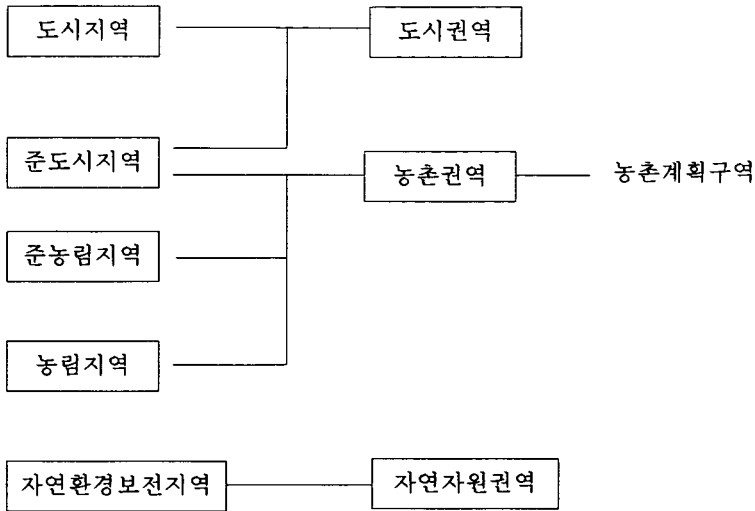
표 6-7 대분류에 의한 권역별 현행 지역 지구

大 分 類	현행 개별법상의 地域 地區 등 (中분류)
도시권역	○ 도시계획법에 의한 각종 용도지역 ○ 산업입지 및 개발에 관한 법률에 의한 국가공단, 지방공단 등 ○ 택지개발촉진법에 의한 택지개발예정지구 ○ 관광진흥법에 의한 관광지 ○ 산업입지 및 개발에 관한 법률에 의한 농공단지 ○ 체육시설의 설치 이용에 관한 법률에 의한 체육시설 (골프장, 스키장 등)
농촌권역	○ 취락지역개발계획에 의한 지구(국토이용관리법) ○ 농어촌발전특별조치법에 의한 농업진흥지역 ○ 농지의 보전 및 이용에 관한 법률에 의한 농지 중 비농업진흥지역 ○ 산림법에 의한 초지조성지구 ○ 낙농진흥법에 의한 낙농지대 ○ 농지확대 개발촉진법에 의한 농지개발촉진지역 및 소규모 개발대상지
자연자원권역	○ 자연공원법에 의한 자연공원 ○ 수도법에 의한 상수원보호구역 ○ 문화재보호법에 의한 문화재보호구역

따라서 전국토의 토지쓰임새가 정주영역에 의해 권역을 구분해보면 도시적 권역, 농촌권역, 자연자원권역으로 구분된다. 여기서 농촌계획은 농촌권역을 대상으로 하는 토지이용계획이고 농촌계획구역은 농림지역, 준농림지역, 그리고 준도시지역 중의 취락지역을 포함한다.

토지이용의 대분류에 의해 농촌권역을 설정하는 것은 1차산업의 생산활동이 일어나는 농경지 및 산지 그리고 주민의 일상생활이 이루어지는 취락을 기능적으로 통합하여 농촌계획의 대상구역으로 삼고자 하기 때문이다. 이렇게 함으로써 인간이 제외된 토지중심의 토지이용 관

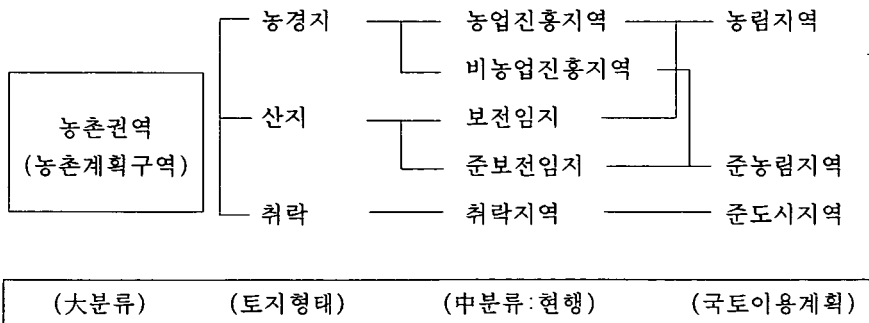
그림 6-10 토지이용 대분류에 의한 농촌계획구역 설정



리체계에서 탈피하여 땅, 사람, 활동이 하나의 영역에서 계획될 수 있고 주민 주체의 토지이용계획을 수립할 수 있게 된다.

국토이용계획에 의한 용도지역을 기준으로 토지이용의 대분류를 하

그림 6-11 농촌 토지이용에 대한 영역적(권역적) 접근



여 도시권역, 농촌권역, 자연자원권역으로 나누었을 때 각 권역에 적용되는 개별법상의 용도지역 지구는 (표 6-7)과 같다.

그리고 대분류에 의한 권역을 다시 토지의 성격(가용수준)에 따라 개발보전의 축을 설정하여 용도지역을 나누어보면 다음과 같이 나타나는데, 여기서 중요한 것은 개발과 보전이라는 가용수준은 토지의 대분류에 적합한 용도 구분법이라기 보다는 중분류에 적합한 토지분류 방식이라는 점이다.

표 6-8 대분류에 의한 권역별 가용수준

대분류	가용수준	해당 용도지역 지구 구역
도시권역	개발	도시계획법의 주거·상업·공업지역, 도시개발예정구역, 특정지역제한구역, 특정지구 정비지구, 택지개발촉진법의 택지개발예정지구, 공업배치법의 이전촉진·제한정비·유치지역, 공업단지관리법의 공장시설·지원시설·공공시설구역, 관광사업법의 관광지, 공업배치법이 지역 및 구역
	보전	도시계획법의 녹지지역, 보존지구, 자연환경보전지구, 개발제한구역, 미관지구, 풍치지구, 도시공업법의 도시공원, 공업단지관리법이 녹지구역
농촌권역	개발	취락지역의 주거·생산시설지구, 경지지역의 비농업진흥지역, 농지확대개발촉진법이 농지개발지구, 초지법의 초지조성지구, 낙농진흥법의 낙농지대, 농어촌소득원개발법의 농공지구, 농어촌부업단지, 농어촌휴향지, 산림법의 준보전임지
	보전	경지지역의 농업진흥지역, 취락지역의 녹지지구, 비농업진흥지역 중 보전이 필요한 지역, 산림법의 보전임지
자연자원권역	개발	자연공원법의 집단시설·농어촌지구
	보전	환경보전법의 자연생태계보전구역, 특별대책지역, 수도법의 상수보호구역, 자연공원법의 자연보존·자연환경지구

그림 6-12 1993 개편 이전의 국토이용계획도(아산군 도고면 사례)



그림 6-13 1993 개편 이후의 국토이용계획도(아산군 도고면 사례)



그림 6-14 국토이용계획에 의한 토지이용의 대분류(아산군 도고면 사례)



2.1.2. 중분류

토지이용분류 및 관리는 계층적으로 이루어져야 하는데 농촌계획법에 의한 용도지역의 중분류는 다음 그림에서 보는 바와 같이 제2단계에서 이루어지게 된다. 토지이용의 중분류는 제1단계의 대분류에 의한 용도지역내에서 좀 더 자세한 토지이용 항목을 설정하여 국토공간 관리의 실효성을 높이고자 하는 것으로 산업기능이나 가용수준에 따라 토지분류를 실시하게 된다.

그림 6-15 토지이용의 계층적 분류 및 관리

권역적접근 1단계	산업기능-가용수준 접근 2단계	상세용도지정법 3단계
· 국토이용관리법	· 도시계획법 · 농촌계획법	· 도시계획법/건축법 · 농촌정비법 등
· 정주영역제시 · 국토관리의 · 기본틀 제시	· 토지이용 규제 System 설정 · 개별법에 의해서 상세 용도지역 지정 (가용수준별/산업기능별/경관형태별)	

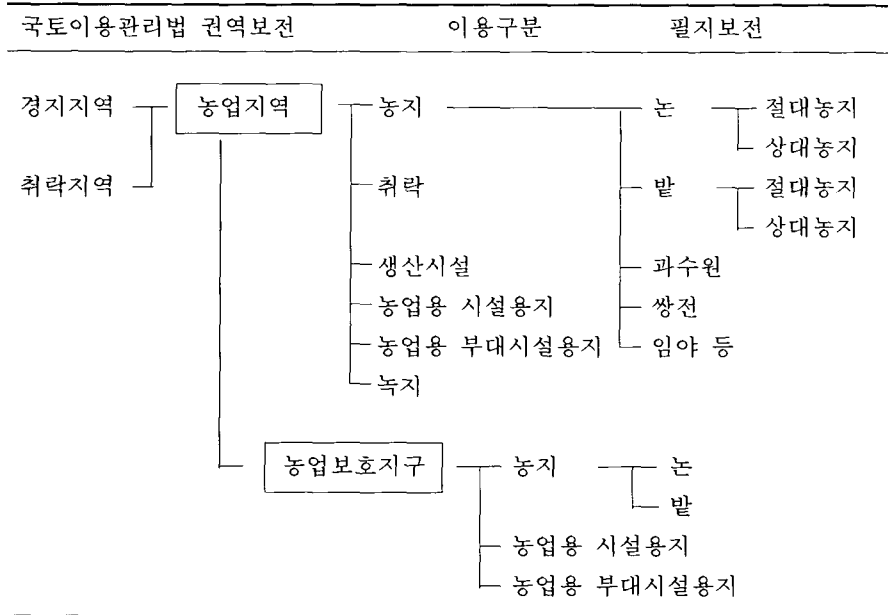
농촌 토지이용분류를 하기 이전에 먼저 농촌지역을 대상으로 토지이용의 중분류를 한 연구사례 및 외국의 예를 살펴보기로 한다.

(1) 국토개발연구원(1987)의 농촌 토지이용분류 사례

○ 주요특징

- 국토이용관리법('93년 개정이전) 상의 경지지역과 취락지역을 한데 묶어 농업지역이라는 권역을 지정하여 농업부문의 영토를 선언함.

그림 6-16 국토개발연구원(1987)의 농촌 토지이용 분류



(국토개발연구원, 「농지이용적정화방안 연구」, 1987. p.145. 부분 수정함)

- 농업지역 중 특히 농업생산전용지역을 설정하기 위해 일본의 농지 구역같은 농업보호지구를 설정함.

(2) 한국농촌경제연구원(1989)의 농촌 토지이용분류 사례

○ 주요특징

- 경지지역, 취락지역 등 생산 및 생활공간을 통합한 농업진흥지역이라는 권역을 지정함으로써 도시확산과 상공업적 토지수요에 대응한 농업부문의 영역 설정
- 농업진흥지역을 농지와 농업부대시설, 농업취락 등으로 구성된 농업진흥구역과 비농업시설용지와 농촌하부시설 등으로 이루어진 농업보호구역으로 양분함.

그림 6-17 한국농촌경제연구원(1989)의 농촌 토지이용 분류

지 역	구 역	지 구	용지 및 지목
농업진흥지역	농업진흥구역	농업지구	전
			답
			과수원
			목장용지
			농업용 시설용지
	농업보호구역	취락지구	대지
		시설지구	대지
			공장용지
			학교용지
			도로
			기타 시설용지
		환경보호지구	하천
			제방
			구거
			공원
			묘지
			잡종지
			기타

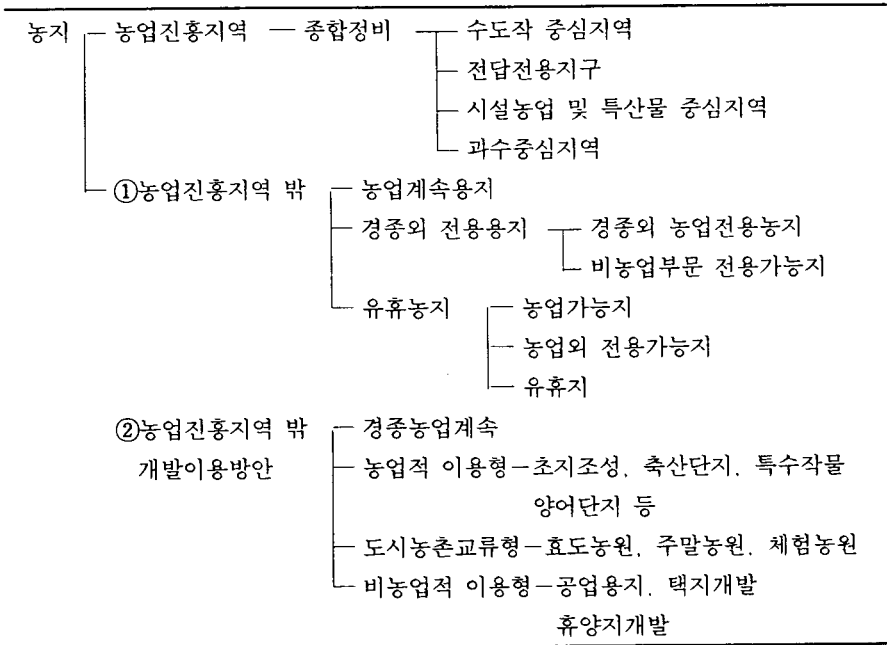
(한국농촌경제연구원, 「농지보전과 농촌지역 토지이용체계 정립에 관한 연구」, 1989. p.229.)

(3) 한국농촌경제연구원(1991)의 농지이용방안

○ 주요특징

- 농촌지역 전체를 대상으로 한게 아니라 농지만을 대상으로 한 지이용계획이라 할 수 있음. 그리고 농지에 대한 체계적인 토지 이용분류라기 보다는농지의 합정비 및 개발의 방안이라 할 수 있음.
- 농지개발 정비와 농지의 용도분류를 통합한 농지이용 종합대책의 성격임.

그림 6-18 한국농촌경제연구원(1991)의 농지이용방안



(한국농촌경제연구원, 「농업구조개선을 위한 농지제도 정립방향」, 1991. pp.98~111. 종합정리함)

(4) 일본의 농촌 토지이용분류 예

- 농업진흥지역 정비에 관한 법률(농진법, 1969)에 의해 농업진흥지역 지정
- 주요특징
 - 농업진흥지역은 농용지구역과 농진백지지역(農振白地地域)으로 나누어지는데 일본의 농업진흥지역은 농경지, 취락, 야산 등이 한데 권역으로 묶여 보전됨.
 - 농업진흥지역을 대상으로 한 농업진흥지역정비계획(시정촌정비계획)이 곧 일본의 농촌계획이라 할 수 있고 농진계획(農振計劃)중 농용지 이용계획이 있는데, 이것은 일본의 농촌 토지이

그림 6-19 일본의 농촌 토지이용 분류

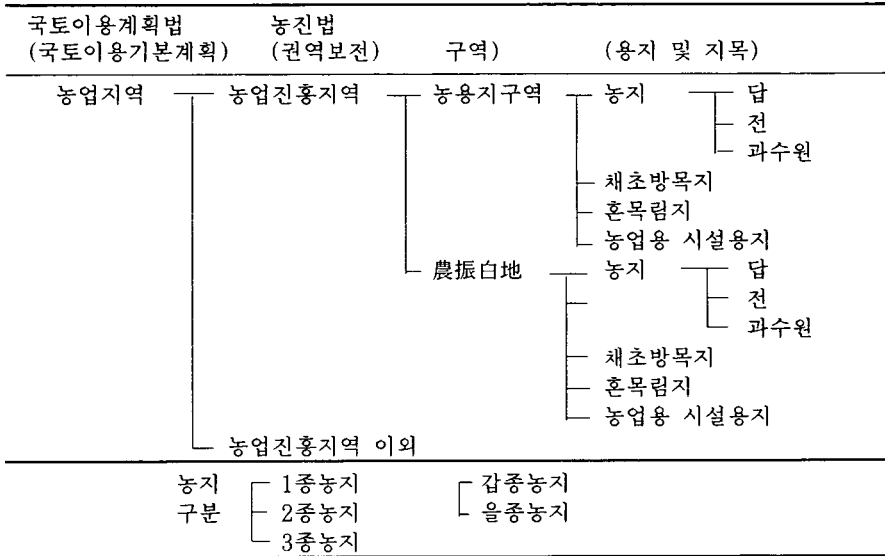


표 6-9 대만의 비도시 토지이용 분류

구 역	용 지
특정농업구	간종 건축용지
일반농업구	을종 건축용지
촌락구	병종 건축용지
공업구	정종 건축용지
산림구	농목용지
경사지 보호구	임업용지
풍치구	양식용지
특정전용구	염업용지
	광업용지
	요업용지
	교통용지
	수리용지
	휴게용지
	고적보전용지
	생태보호용지
	묘지용지
	특정목적 사업용지
	미지정 용지

용계획이라 할 수 있음.

- 농업진흥지역내 용지 및 지목은 농용지, 혼목림지, 농업용시설 용지로 크게 구성되고 농용지는 다시 농지와 혼목림지로 나누어지고 또 농지는 전(田), 답(畓), 수원지(樹園地)로 나누어짐.

(5) 대만의 비도시 토지이용 분류의 예

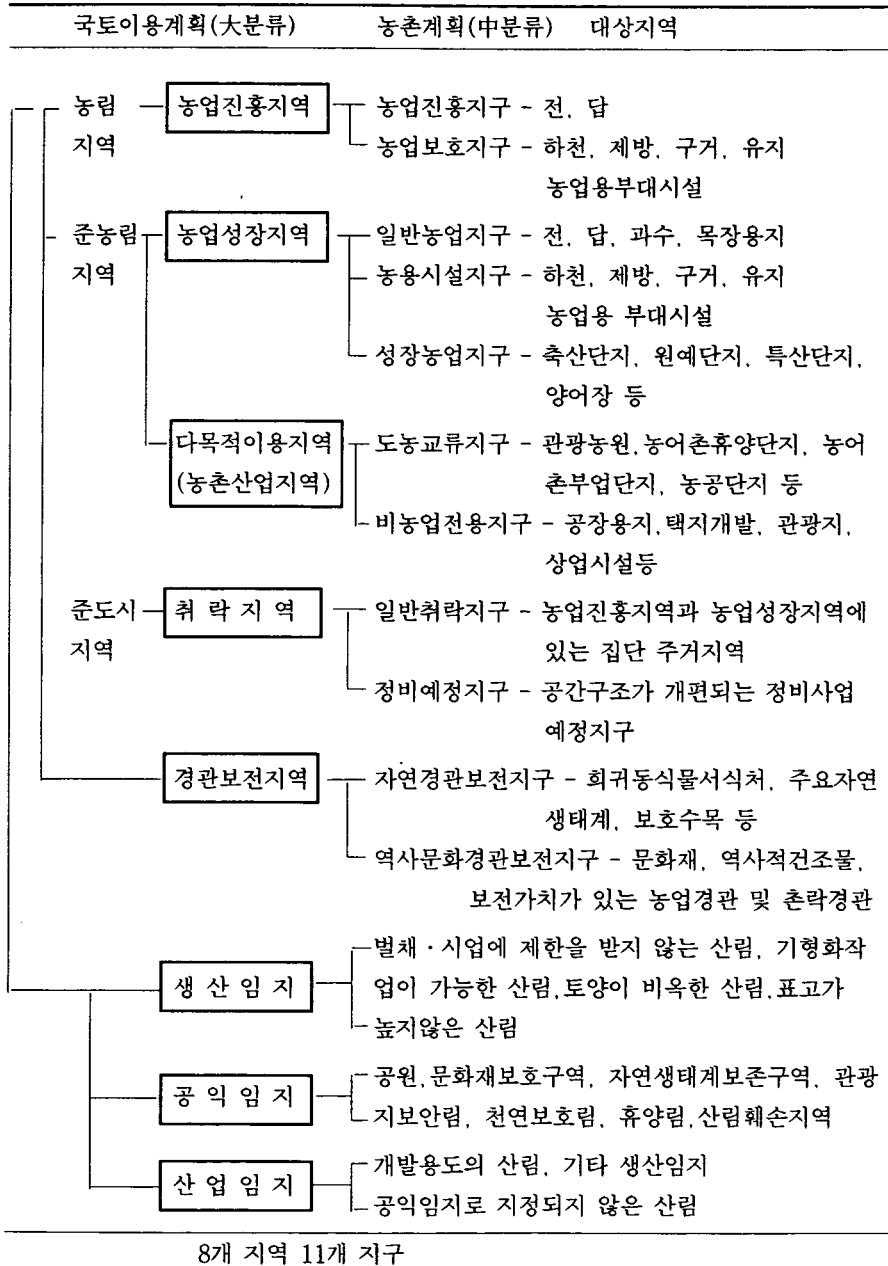
- 대만의 비도시 지역의 토지이용분류 및 관리규정은 구역계획법(區域計画法, 1974)에 의함.
- 전국의 토지를 도시토지와 비도시토지(농촌지역의 토지)로 양분한 후 비도시 토지 이용은 8개 용도구역 18개 용지로 분류함.

(6) 농촌 토지이용 분류(案): 中分類

이상의 농촌 토지이용 분류의 예를 참고로 하여 농촌계획구역(농촌권역)을 대상으로 하는 토지이용 중분류를 실시해 보기로 한다. 농지와 취락을 계획구역상 통합하여 농촌의 각종 산업생산 및 생활의 영위에 맞도록 토지이용을 분류하되, 현재 이미 분류된 용도지역의 근간 위에서 새로이 조정하도록 한다.

농림지역 중의 경지지역은 농업진흥지역으로 하고 이 지역은 다시 전,답으로 이루어진 농업진흥지구(현재 농업진흥구역)와 농업용 시설로 된 농업보호지구로 나눈다. 준농림지역의 경지지역은 농업성장지역과 다목적이용지역(농촌 산업지역)으로 분류하고 농업성장지역은 농지로 구성된 일반농업지구, 농업기반시설로 된 농용시설지구, 축산 원예 특산 양어 등이 이루어지는 성장농업지구로 재분류한다. 비농업 토지이용 요구를 수용하는 다목적이용지역(농촌 산업지역)을 설정하고 이는 관광농원이나 농어촌휴양단지, 농공단지 등이 들어서게 될 도농교류지구와 상공업적 기능으로 전용하는 비농업전용지구로 분류한다. 취락지역은 일반취락지구와 각종 개발사업에 의해 마을공간구조가 개편될 정비예정지구로 나눈다. 또한 국토이용계획상의 농림, 준농림, 준도시지역(취락지역)중 반드시 보전해야 할 자연생태계, 수목림 등이

그림 6-20 농촌 토지이용 분류(안)



존재하면 자연경관 보전지구로, 문화재나 역사적 건조물, 보전가치가 있는 농업 농촌 경관이 있으면 역사 문화경관보전지구로 지정하도록 한다. 그리하여 자연경관보전지구와 역사문화경관보전 지구는 용도지역 상 경관보전지역으로 한다.

한편 농림 준농림지역 중 산림지역은 현재 산림법상 보전임지, 준보전임지로 구분되어 있는데, 곧 개편될 산림법에 의한 구분을 보면 생산임지, 공익임지, 산업임지로 재편할 것으로 보여지므로 농촌계획에서도 이를 그대로 수용하도록 한다.

이렇게 하여 농촌계획에서 분류하는 용도지역 지구는 8개지역 11개 지구가 된다(여기서 3개로 구분된 임지는 지역으로 간주한다).

2.2. 농촌 토지이용 규제시스템의 설정

앞의 제2절에서 토지이용규제시스템 설정의 전제를 파악하면서 개발목적의 용도지역엔 금지행위열거방식(N.L.S), 보전목적의 용도지역엔 허용행위열거방식방식(P.L.S)을 적용하는 것이 원칙이라 했다. 그래서 농촌계획법에 의해 용도지역을 관리할 경우에도 이런 원칙을 그대로 적용하기로 한다. 그랬을 때 앞에서 분류한 농촌 토지이용의 항목들을 이제 개발목적과 보전목적의 용도로 다시 설정할 필요가 있게 된다. 예를 들어 농업진흥지역, 경관보전지역은 보전목적의 용도지역이고 다목적이용지역(농촌산업지역), 산업임지, 정비예정지구는 개발목적의 용도지역에 속하는 대표적인 예이다. 그리하여 전자에는 P.L.S 방식을, 그리고 후자에는 N.L.S. 방식을 적용하게 된다.

농촌 토지이용분류 항목들을 토지의 가용수준(수용성격)에 분류한 후 거기에 맞는 규제시스템을 적용해 보면 다음과 같다.

그림 6-21 농지 및 산지이용계획에서의 토지이용 중분류(아산군 도고면 사례)



그림 6-22 농촌 토지이용 분류(안) : 중분류(아산군 도고면 사례)

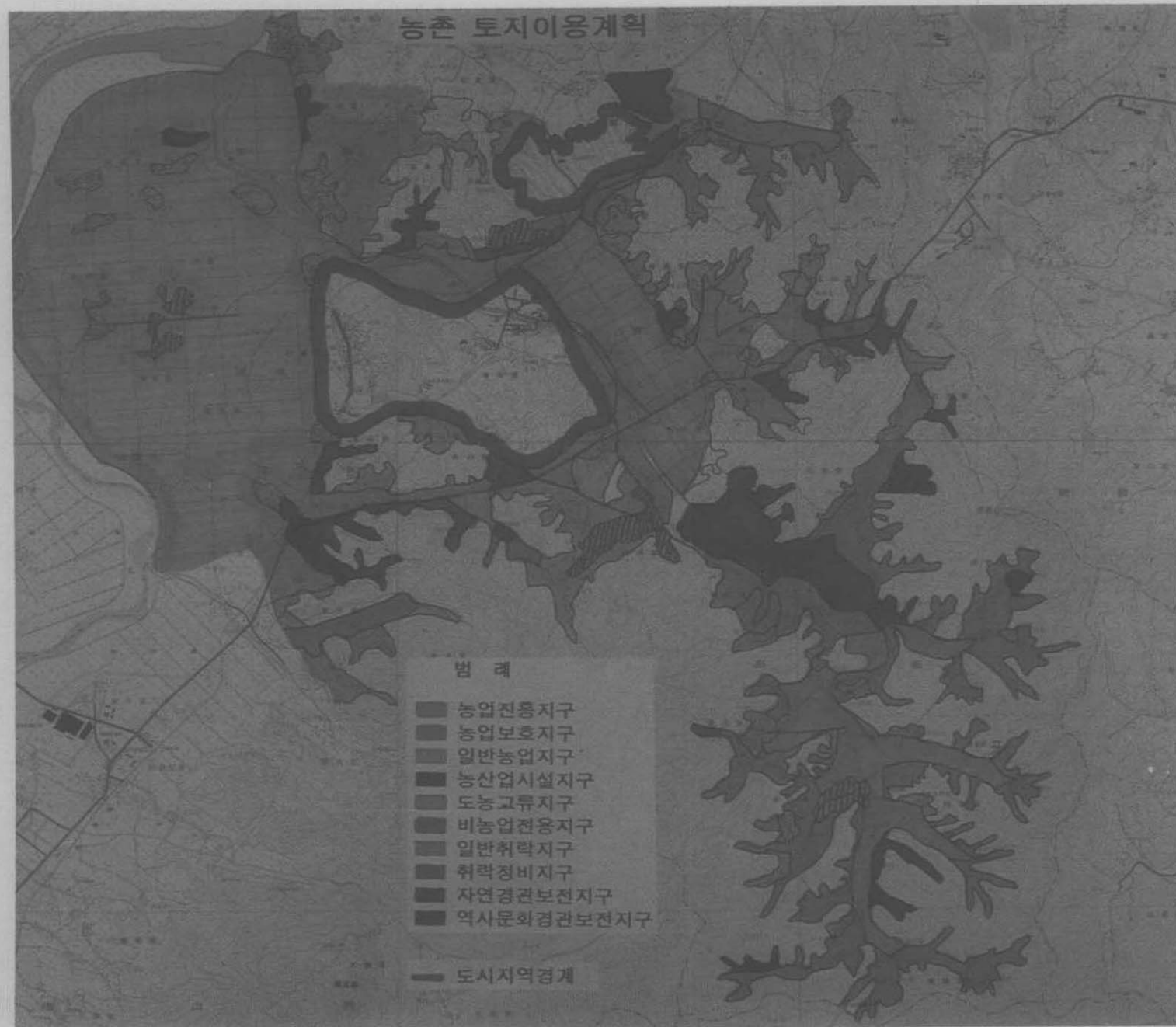


표 6-10 농촌 토지이용 규제시스템의 적용

가용수준	토지이용분류 항목	규제시스템
보 전	(농업진흥지역)농업진흥지구, 농업보호지구	허용행위
	(농업성장지역)일반농업지구, 농용시설지구,	열거방식
	성장농업지구	(P.L.S.)
	(취락지역)일반취락지구	
	(경관보전지역)자연경관보전지구,	
	역사문화경관보전지구	
개 발	(생산임지) (공익임지)	
	(다목적이용지역)도농교류지구, 비농업전용지구	금지행위
	(취락지역)정비예정지구	열거방식
	(산업임지)	(N.L.S.)

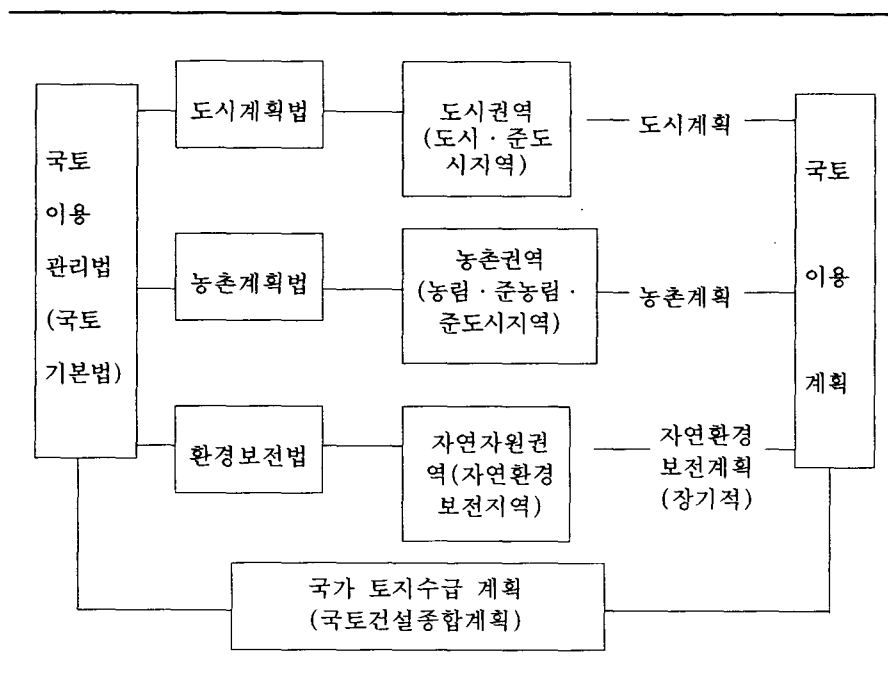
2.3. 농촌 토지이용계획 체계의 정립

농촌계획은 도시계획과 마찬가지로 국토이용계획의 하위 계획으로서 농촌계획법에 근거한 법정계획이어야 한다는 점에는 이론의 여지가 없다. 그래서 수직적으로는 국토이용계획 → 농촌계획 → 마을정비계획 농지종합정비의 순으로 전개되고 수평적으로는 도시계획, 자연환경보전계획(장기적으로 제도화될 것으로 예상되는 계획)과 등위의 관계에서 정합성을 유지하게 된다.

따라서 농촌계획이 농촌정비기본계획과 농촌토지이용계획으로 2층 구조화 한다면 농촌정비기본계획은 국토이용계획과 지역계획체계인 국토계획 → 도계획 → 군계획의 계통에서 내려오는 계획의 기본적인 지침 및 목표들을 수용해야 한다. 또한 농촌계획은 중앙농어촌 발전계획 → 도농어촌발전계획 → 시 군 농어촌 발전계획의 위계로 짜여진 농업 부문의 산업계획의 내용도 상위계획으로서 수용해야 한다.

계획의 계통적 갈래를 지역계획체계, 토지이용계획체계, 산업계획체

그림 6-23 국토공간계획의 구조적 관계



제도 3大別한다면, 농촌계획은 이 3大 계획체계와 모두 연관되어 있음을 다음 그림에서 알 수 있다. 농촌계획은 기존의 농지종합정비계획, 산지이용계획, 마을정비계획(취락지역개발계획, 취락구조개선기본계획 등), 농어촌관광휴양단지조성계획 등의 종합계획이면서 이것들의 상위 계획으로서 농촌권역(농촌계획구역)내의 모든 개발·보전·정비 등을 조정하는 농촌지역의 최상위 계획으로서 존재하게 된다. 그래서 농촌 지역 내의 공공활동 및 일정규모 이상의 민간활동은 농촌 토지이용계획의 내용에 부합되어야만 하는 것이다.

그림 6-24 농촌계획의 수직적·수평적 전개

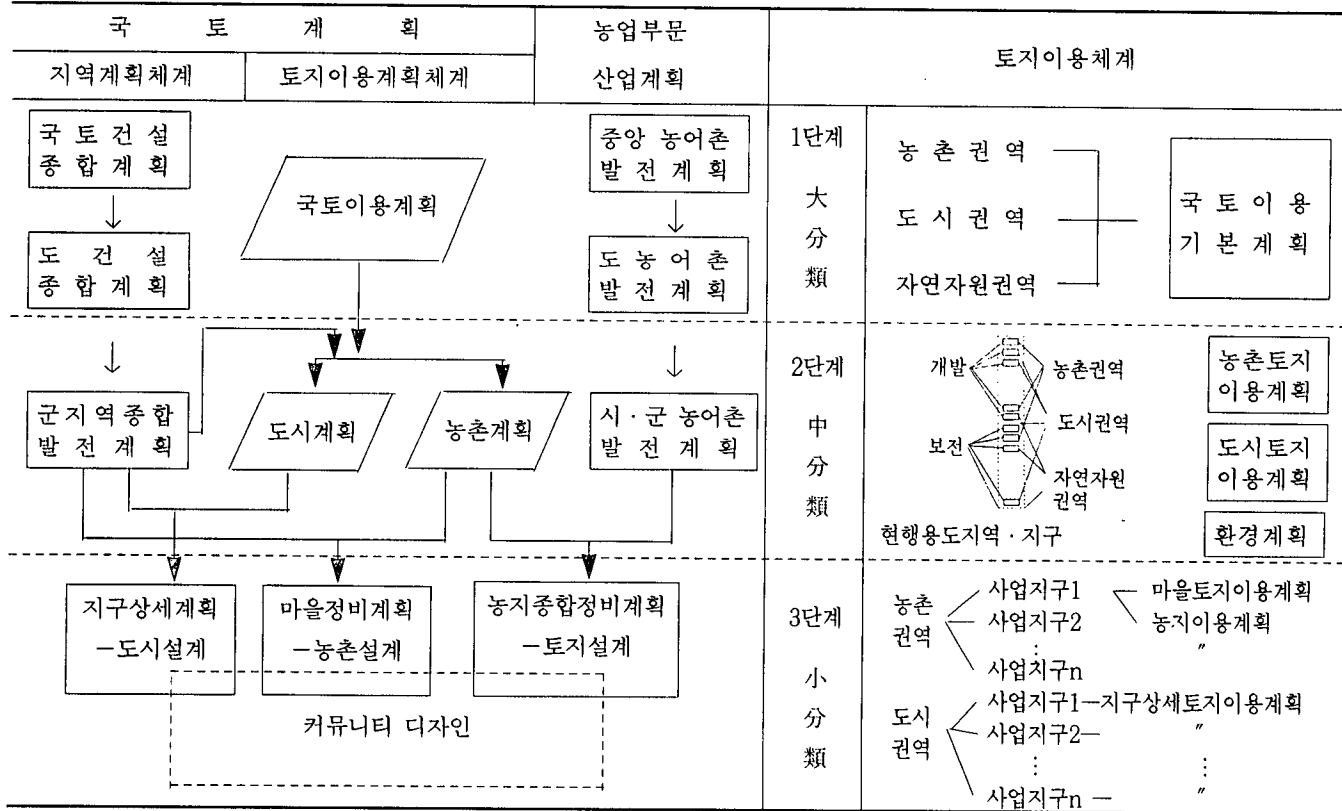
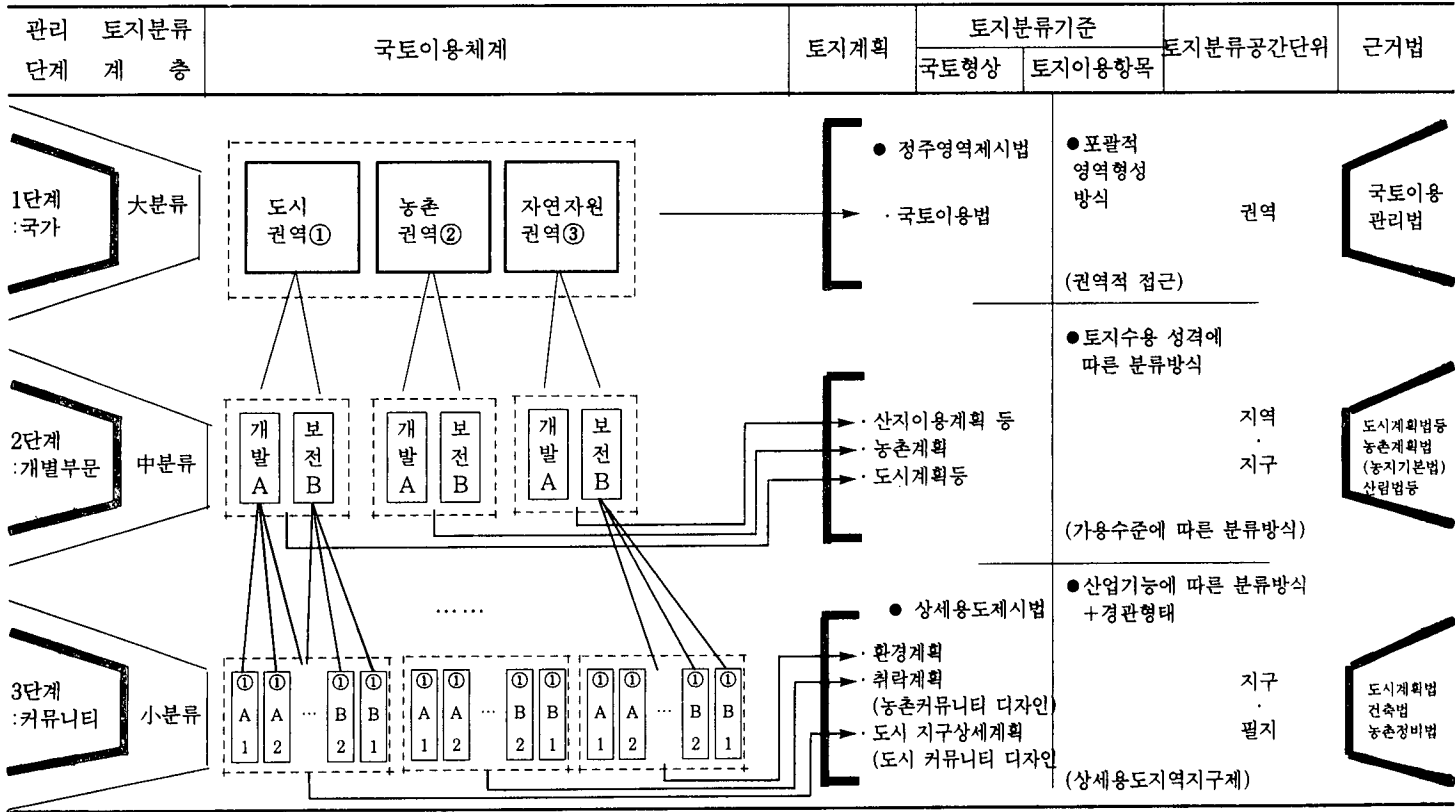


그림 6-25 토지이용계획 체계



제 7 장

요약 및 결론

지금까지 농어촌지역을 대상으로 수많은 계획이 수립되고 있으나 도시지역과는 달리 농촌계획은 법적구속력을 갖지 못해 계획수립과 계획에 포함된 사업추진이 제대로 연계되지 못하고 있는 실정이다. 또한 농촌개발이나 각종 농어촌 정비사업과 직·간접적으로 관련되어 있는 여러 법률들이 상호연계성을 가지면서 농촌공간계획적 측면에서 합리적으로 조정·비되지 못하고 있다. 그러나 농어촌의 공간분화현상은 현재 복잡한 양상을 보이면서 빠르게 진행되고 있다. 따라서 농어촌공간에 대한 계획적인 이용, 개발, 보전은 더없이 중요해지고 있으며 미래지향적 입장에서 계획에 기초한 합목적적인 관리의 필요성이 높아지고 있다.

따라서 농어촌지역을 대상으로 이루어지는 모든 계획들이 계층적 위계를 가지면서 21세기의 농어촌 공간 재편방향에 부응하고 토지이용계획과 각종 정비사업을 법적으로 뒷받침하기 위한 도시계획법에 상응하는 농촌계획법이 새롭게 제정되어야 한다. 그리하여 농어촌지역에 대한 종합적인 이용관리체계를 확립하고 각종 농어촌개발사업의 실천적

수단으로 역할할 수 있어야 한다.

농촌계획법의 제정은 농어촌지역을 대상으로 하는 기본법의 성격을 띠고 그 하위에 각종 개별사업법과 연계되도록 함으로써 법체계간의 역할분담을 전제한 토대위에서 이루어져야 한다. 그리고 법의 내용속에는 계획의 목적, 대상공간, 수립주체, 주요내용, 상하계획간의 관계, 계획의 구속력, 계획기간, 타법과의 관계등이 명시되어야 한다. 특히 계획대상공간에 대한 토지의 용도지정과 그 지정목적에 맞는 시설물의 설치 및 정비 그리고 생산활동과 사회활동에 관련된 조직의 정비 및 운용에 관한 사항 등이 포함되도록 하여야 한다.

이와 동시에 부문별, 목적별, 기능별, 규제수단별로 복잡다양하게 분산다기화되어 있는 관련법체계를 정비하여 체계화시켜야 한다. 아울러 도시와 농촌간의 균형있는 법체계를 갖추도록 하는 데 유의하여 지금까지 농어촌의 특성을 무시한 채 분리지정 관리되어온 모순을 시정하여야 한다. 또한 농어촌지역을 대상으로 하는 수많은 법률들도 새시대의 새로운 여건에 맞추어 재정비해 나가야 한다.

그리하여 농어촌지역에 대한 미래지향적인 계획수립과 계획에 포함된 각종 개발사업이 차질없이 수행될 수 있도록 실천적 수단을 제도적으로 뒷받침하여야 한다. 그리고 지역과 주민이 주체가 되는 자율적인 방식으로 농어촌개발이 추진될 수 있도록 하는데 역점을 두고 추진체계도 과감하게 바꾸어 나가야 할 것으로 생각된다.

참 고 문 헌

- 강병기외, “法體系를 通해본 우리나라 空間計劃의 體系”, 「국토계획」, 제20권 제2호, 대한국토계획학회, 1985.12.
- 건설부, “국토이용관리법 중 개정법률안”, 1993.
- 쿠보노야 준지(窪谷順次), 「地域計劃論」, 農業總合研究所, 1988.
- 국토개발연구원, 「國土利用關係法令資料彙」, 1985.12.
- 국토개발연구원, 「광역상위 도시권계획의 연구」, 1991.
- 국토개발연구원, 「토지정책수단의 국제비교」(토지이용규제를 중심으로), 국토연 92-8, 1992.
- , 「농지이용적 정화방안 연구」, 국토연 87-11, 1987.
- , 「토지기본법 제정에 관한 공청회 결과 보고서」, 1990.
- , 「국토이용관계법령 자료집」(현행 관계법령의 분석과 개요), 1985.
- , 「토지이용규제 합리화방안 연구」, 국토연 89-19, 1986.
- , 「프랑스의 국토 및 지역개발제도 연구」, 국토연 92-4 1992.
- , 「국토이용계획제도의 정비개선에 관한 연구」, 국토연 92-4, 1992.
- , 「대만과 일본의 국토이용계획법규」, 1981.
- , 「토지이용효율화를 위한 용도지역지구제의 개선방향에 관한 연구」, 1980.
- , 「도시설계 I」(범위와 지침에 관한 연구), 국토개발연구원, 1985.
- , 「도시설계 II」(지구계획제도에 관한 연구), 국토개발연구원,

- 1982.
- , 「도시설계Ⅲ」(지구계획제도에 관한 연구), 국토개발연구원, 1985.
- 國土廳地方振興局, 「農村整備 基本方向」(美しい 田園と 國民のふるさとをめさして), 1982.
- 國土廳地方振興局, 「農村整備の 方向と 課題」(農村計劃作成の ために), 1976年.
- 키타무라 테이타로(北村貞太郎), “都市・農村計劃法へのアプローチ”, 「農村計劃學會誌」, 제6권 제2호, 農村計劃學會, 1987.9.
- 키타무라 테이타로(北村貞太郎), “これからの農村計劃”, 「農村計劃學會誌」, 제7권 제1호, 農村計劃學會, 1988.6.
- 김성호, 「농촌사회의 변동과 농지제도 연구」(경자유전의 원칙과 경제 성장의 가능성검토), 한국농촌경제연구원, 1993.
- 김영모, “計劃理論의 爭點에 관한 考察”, 「한국지역사회개발학회지」, 제16집 2호, 1991. 12.
- 농림수산부, 「일본의 과소화지역 토지이용대책」, 해외농업자료 3, 1991.
- , “농어촌정비법 제정 법률안”, 1993.
- , “일본의 농업, 농촌 정비사업”, 농어촌정비관련 참고자료 1993.
- 농림수산부, “농어촌 정비사업 추진을 위한 해외연수 결과보고”, 농어촌정비에 대한세미나발표자료, 1993.
- 농림수산부외, 「일본의 농지제도 및 농어촌개발사례」, 1989.
- 농촌진흥공사, 「농촌정비」, 1987.
- , 「농촌계획자료집」, 1987.
- , 농촌주택사업 검토자료, 1992.
- 류해웅, “西獨의 建設法典을 통해본 土地의 建築的 利用規制”, 「국토연구」, 제1호 국토개발연구원 1989.6.
- 메세모리오(目瀬守男), “地域開發と農村計劃. 市町村計劃”, 「農村計劃

- 學會誌」, 제7권 제1호, 農村計劃學會, 1988.6.
- 석종현, “토지이용규제법제의 개선방안”, 「토지연구」, 제4권 제3호, 1993, pp.19~32.
- 손성태, “우리나라 土地法제의 統合整備方案小考”, 월간건설, 1986. 5.
- 손성태, “用度地域.地區제의 效率的 運營方案에 관한 研究”, 「입법조사월보」, 1990.4.
- 신경제계획위원회, “신경제 5개년계획 토지제도개선부문 의견”, 1993.
- 아이카와테쓰오(相川哲夫), 「實踐農村計劃のシステム.テクノロジー, 診斷から處方箋づくりへの新手法」, 농림통계협회, 1987.
- 아오키지로(青本志郎)編, 「農村計劃論」, 農山漁村文化協會, 1984.
- 오기하라 마사미쓰(荻原正三) 編, 農村土地利用計劃論, 農林統計協會, 1993.
- 오진모, “山地의 效率的 管理를 위한 政策方向”, 「국토연구」, 제10호, 국토개발연구원, 1989. 9.
- 유경춘, 「토지이용의 공법적 규제」, 강원대 출판부, 1990.
- 이시경, 「지방자치시대의 지역개발계획수립 기능강화 방안」, 한국지방행정연구원, 연구보고서 92-19(제164권), 1993.
- 이태일, 국토이용계획제도의 개선방향, 국토개발연구원, 국토연92-1, 1992.
- 이학동, “計劃關係法을 통해서 본 韓國都市 空間計劃制度研究”, 한양대학교대학원박사학위논문, 1988.6.
- 최양부·이정환, 「산업사회의 농촌발전 전략」, 한국농촌경제연구원, 연구총서19, 1987.
- 최양부, “농어촌구조혁신을 위한 신농정의 추진전략과 과제:농어촌발전계획을 중심으로”, 농촌구조개선과 지역농업 개발에 관한 세미나, 농협중앙회, 1993.

- 최 양부, “농촌발전과 농촌계획”, 「국토계획」, 제18권 제2호, 1983.
- 토지제도개선 실무작업반, “토지제도 개선 부문계획(안)”, 신경제 5
개년계획, 신경제계획위원회 상정안건, 1993.
- 텐마 (天間 征), 「農村再開發 地域計劃」, 明文書房, 昭和51年.
- 한국농촌경제연구원, 「농어촌 정주생활권 개발의 장기방향」, 연구보고
269, 1992.
- _____, 「대만의 비도시 토지이용제도」, 농지보전 관계자료집(제4집),
1988.
- _____, 「농업구조개선을 위한 농지제도 정립방향」, M27-1, 1991.
- _____, 「농지보전과 농촌지역 토지이용체계 정립에 관한 연구」,
M26, 1986
- _____, 「일본의 농업진흥지역제도」, 농지보전관계자료집(제2집),
1988
- _____, 한국농촌경제연구원, 「농지관련 법령정비연구」, M29-2,
1992.
- _____, 「농지법 제정에 관한 연구」, 연구보고 222, 1990.
- _____, 「일본의 국토종합개발정책과 농촌지역개발」, M12-2, 1986.
- _____, 「서독의 토지이용조정과 농지정비제도」, 농지보전관계자료집
(제7집), D-50-7, 1989.
- _____, 「일본의 농지보전과 농업구조정책」, 농지보전관계자료집(제6
집), 1989.
- _____, 「일본의 토지기본법 관련제도」, 해외농업자료 92-5, 1992.
- _____, 「대만의 농지관련제도」, 해외농업자료 92-5, 1992.
- _____, 「영국의 농지관련제도」, 해외농업자료 92-4, 1992.
- _____, “국토이용관리와 농지이용제도의 개편에 대한 검토”, 세미나자
료, 1993.
- _____, “농지제도개선”, 보고자료, 1993.
- _____, “국토이용과 농지이용제도 개선에 대한 농촌경제연구원의 검토

의견”, 세미나자료, 1993.

한국농촌경제연구원·농림수산정보센터, 「농지제도개선과 농지법 제정
방향」(농지법제정을 위한 4개 지역 공청회 결과 보고서),
1993.

황한철, 「4地目型筆地分級システムの開發に關する研究」, 東京農大大
學大學院博士學位論文, 1993.

허재영, 「國土計劃의 效率的 執行에 關한 政策研究」, 국토개발연구원,
1986.

후지타마사히코(富田正彦), 「現代農村計劃論」, 東京大學出版會, 1984.

연구보고 292

농촌계획법 제정을 위한 기초연구

적은날 1993. 12. 펴낸날 1993. 12.

발행인 정 영 일

펴낸곳 한국농촌경제연구원 (962-7311~5)

130-050 서울특별시 동대문구 회기동 4-102

등 록 제5-10호(1979. 5. 25)

적은곳 (주) 문 원 사 739-3911~4

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유로이 인용할 수 있습니다. 무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.
- 이 연구는 본연구원의 공식견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.