

연구 노트

국토계획체계의 개편과 농촌계획의 과제

송미령*

Abstract

The aim of this article is to examine the important characteristics of national land-use planning system and to ponder upon various ways to raise the level of rationality not only in national land-use planning but also in rural planning at the very same time. For this, first, a number of problems that rural planning has been facing will be examined, and secondly, major contents of the attempt at the reorganization of national land-use planning system and important issues regarding the place of rural planning in this attempt will be explicated. From this discussion, finally, a number of means and ways to strengthen rural planning and its significance will be suggested.

1. 서론

기반시설이 제대로 공급되지 않는 무질서한 개발행위나 환경과 경관을 훼손하는 무분별한 개발행위 등 국토의 난개발이 심화되어 사회적 쟁점으로까지 부각되었다.¹ 이와 함께 주택과 공장용지 등과 같은 도시적 용도로의 개발가능지를 확대, 공급함으로써 도시용지 수급 균형 및 지가 안정 등을 달성하려는 목적으로 1993년에 도입

되었으나 결과적으로 난개발의 핵심 대상이 된 준농림지역의 계획적 개발과 관리의 필요성이 강하게 대두되었다.

준농림지역 난개발의 가장 큰 원인은 국토의 이용 및 관리를 제어하는 장치인 관련 법과 계획체계의 문제인 것으로 지적되었다(박헌주, 2001). 즉, 국토계획체계상 도시와 농촌을 이원화시켜 관리함에 따라 이중 토지시장(dual land markets)이 형성되어 규제 수준이 상대적으로 약한 준농림지역에서 난개발이 발생한다는 것이다(최막중, 2000). 이러한 문제 인식하에 국토계

* 부연구위원

¹ 일반적으로 개발행위에 따른 외부불경제 효과를 통칭하는 용어로 난개발이 사용되고 있다.

획체계의 개편을 위한 논의가 진행되었으며, 2001년 12월에 「국토계획 및 이용에 관한 법률」이 제정되었다.

그런데 국토계획체계의 개편은 기존의 도시계획을 비도시지역인 농촌에까지 확대, 적용하는 것이라는 점에서 농촌계획과 관련하여 몇 가지 검토가 선행되어야 할 것으로 보인다. 즉, “국토계획체계 개편으로 농촌계획의 문제는 완화되는가”, “농촌이라는 공간의 특질은 무엇이고, 어떻게 계획, 이용, 관리되는 것이 바람직하겠는가” 등에 대한 의문이다. 이러한 의문에 대한 완전한 답을 이 글에서 모두 찾을 수는 없으나, 몇 가지 보완 과제를 제시할 수 있다고 본다.

따라서 이 글의 목적은 변화되는 국토계획체계의 주요 내용이 무엇인지 살펴보고, 농촌공간의 특성을 사상시키지 않으면서 국토계획체계의 합리성을 구현할 수 있는 수단을 고려하는 데 있다. 이러한 목적 하에 글의 구성은 첫째, 현재 농촌계획이 당면한 문제를 검토하고, 둘째, 국토계획체계 개편의 주요 내용과 국토계획체계 개편에서 충분히 고려되지 못한 농촌계획의 쟁점을 살펴보고, 셋째, 농촌계획의 의의와 더불어 농촌계획의 발전을 위한 보완 과제를 도출하는 것으로 하였다.

2. 현행 농촌계획의 당면 문제

2.1. 농촌계획체계의 절차적, 공간적 제한성

문제

농촌 전체의 토지이용 질서를 아우를 수 있는 구속력있는 법과 계획체계가 불완전하다는 것은 농촌의 무질서한 토지이용, 나아가 국토의 난개발 문제를 유발하는 하나의 원인이라고 할 수 있다. 그러나 농촌계획이 존재하지 않는 것은 아니다. 단지 도시계획처럼 토지이용·시설·사업 계획이 자기완결적으로 이루어지는 구속력있는 법과 계획체계를 형성하지 못하고 있을 뿐이다.

현재 농촌계획에 영향을 미치는 전국 차원의 계획으로는 국토건설종합계획과 국토이용계획을 들 수 있다. 먼저, 국토이용과 관련한 최상위법이라 할 수 있는 「국토건설종합계획법」은 국가와 지방자치단체가 국토계획을 달성하기 위한 사업별 입지와 규모에 관한 목표 및 지침을 제시하는 장기계획의 수립을 정하고 있다. 「국토건설종합계획법」에 의한 계획(전국계획-특정지역계획-도계획-시·군계획)은 공간적 단계성에 기초한 체계는 갖추고 있는 반면에, 기본적으로 행정청만을 구속하는 계획이라 의미 있는 농촌계획의 상위 체계로 기능하지 못한다. 또한, 「국토이용관리법」은 국토계획의 효율적 추진과 국토이용 질서의 확립을 위한 기본법으로 전국의 토지를 도시지역, 준도시지역, 준농림지역, 농림지역, 자연환경보전지역의 5개 용도지역으로 나누어 행위를 제한하거나 개발을 허용한다. 5개 용도지역 중 도시지역은 「도시계획법」에 의해 ‘계획(planning)-집행(implementation)’이 연계되는 반면, ‘나머

그림 1 농촌 토지이용 계획체계



지 지역(즉, 농촌지역)은 ‘계획(planning)’은 비구속적 계획인 국토건설 종합계획과 용도지역을 정하는 국토이용계획에 의존하고 ‘집행(implementation)’을 위한 개별 법들이 다시 병렬하는 체계로 형성되어 있다(그림 1).

도시지역을 제외한 용도지역에 대해서는 개별 목적에 따른 다양한 개별 법에 의해,² 개별 법에서 규정하는 단위사업계획, 준종합계획 등의 성격을 지닌 많은 계획들이 존재하게 된다. 이러한 법들은 공간적으로는 농지와 취락을 비롯한 농촌 전체를 포함하는 공간적 포괄성을 가지지 못할 뿐 아니라, 토지이용·시설·사업 계획으로서의 절차적 자기완결성도 결여한 채 오직 ‘부분적 공간에 대한 사업계획적 측면이 강조’된다.

한편 「농어촌발전특별조치법」에 의한 전국-도-군 농어촌발전계획은 행정구역상으

로는 공간적 포괄성을 갖춘 체계를 형성하고 있는 것처럼 보인다. 그러나 이는 내용상 농지를 중심으로 하는 산업계획의 성격이 강하며, 구역·지구·지역 등 토지이용을 결정하는 구속성을 가지지 못했고, 행위제한 혹은 사업추진의 집행수단 역시 결여하고 있다.

2.2. 관련 개별 법과 부처별 사업간의 정합성, 조정력 결여

농촌지역에서 공간구조 변화, 토지이용 변화, 시설 설치 및 사업 추진 등을 선도하는 것은 공공투자를 수반한 단위사업들이다. 따라서 설사 농촌계획을 총괄하는 법과 계획체계가 절차적 자기완결성을 결여하고 있더라도, 만약 이 사업들의 추진 과정에서의 정합성, 조정력 등을 확보할 수 있는 기제를 갖추었다면 농촌의 토지이용 문제는 상당히 완화될 수 있을 것이다.

이러한 정합성이나 조정력을 확보할 수 있는 기제가 중앙단위나 지방단위 어디에

² 이와 관련되어 무려 90여 개 이상의 개별 법이 존재한다.

도 없을 뿐만 아니라, 농촌계획을 형성하는 다양한 개별 법은 필요에 따라 수시로 제정, 개정되어 온 결과 개별 법마다 규정하고 있는 계획, 계획구역, 행위제한, 계획내용 등이 소관 부처별로 다양하게 이루어짐으로써 상충과 중복 혹은 불일치 현상 등이 나타난다. 예를 들면, 개별 법에 의하면 단위를 대상으로 수립되는 공간계획인 정주생활권계획은 「국토건설종합계획법」에 의한 군 계획과는 상호 위계나 연계성을 갖고 있지 못한 반면, 오히려 산업계획의 성격을 가진 군 농어촌발전계획을 상위계획으로 삼고 있다. 또한 오지종합개발계획이나 도서종합개발계획에서는 면 소재지가 계획 대상에서 제외되었고, 소도읍가꾸기 사업계획은 읍과 일부 면 소재지만을 대상으로 하고 있다. 또한 정주생활권계획과 면 소재지의 도시계획, 시·군 농어촌발전계획과 도시정비기본계획, 취약지구개발계획과 생활환경정비시행계획에서는 계획구역이 중복되기도 한다.

이와 함께 1999년부터 「농지법」에 의하여 도입된 농지이용계획은 시·군·구에서 수립하는 것이나, 농림지역·준농림지역·자연환경보전지역 내 농지를 대상으로 하고 있어 행정구역상의 시·군·구와 일치하지 않으며, 공간적으로 밀접한 생활환경 정비의 내용과도 조화를 이루지 못한다. 그밖에도 주택은 취약지구개발계획으로, 도로는 농어촌도로정비계획으로, 오폐수처리시설은 주거환경개선계획으로 같은 지역내에서도 각 사업들이 분절화되고 개발시점도 일치하지 않는 등의 문제가 나타난다.

이러한 여러 사업계획들에 위계를 부여하고, 상충되는 내용을 조정할 수 있는 제도적 장치가 미비되어 있기 때문에 계획 수립의 근거가 되는 법률과 소관 부처별 사업들이 독립적으로 기능함으로써 부정합성, 비효율성 문제가 나타나게 되는 것이다.

2.3. 하향식 계획 수립 및 개발에 따른 문제

현행 농촌계획은 대부분 중앙정부의 여러 부처별 사업을 실현하기 위한 수단으로서 지구 지정, 행위 제한, 사업 추진의 실질적 주체는 중앙부처의 장이다. 물론 관련 개별 법에서는 해당지역의 시장과 군수에게 형식적 권한을 부여하고는 있지만, 실질적으로 예산을 가지고 있는 중앙부처 장의 감독 하에 있다고 보는 것이 옳을 것이다. 따라서 해당 지방자치단체에서는 예산 확보를 위해서 비슷한 내용의 개발행위라도 각 부처별 사업지침에 충실하게 사업을 수행하게 된다. 해당 지역의 공간구조나 토지이용상 조정의 필요보다는, 각 부처에서 내려주는 사업지침과 예산의 규율에 충실하다보니 사업이 중복되는 사례가 빈번하고, 같은 토지에 대해서도 서로 다른 내용의 용도 지정과 그에 따른 개발행위 제한이 이루어지는 등 모순되는 토지이용이 나타나게 되는 것이다.

한편 하향식 물량 위주 개발방식이 고착화되면서 지역주체인 주민이 계획 및 개발 과정에 참여할 수 있는 기회가 차츰 사라졌으며 주민의 자율적 개발역량은 약화 내지 퇴화되어 왔다(송미령·박시현, 2002). 과거에는 주민 공동체의 자율적 개발역량에

기초하여 농촌공간의 합리적인 관리와 개발이 조정되곤 하였으나, 이제 대부분의 농촌에서는 생활불편 문제 등을 개별적인 차원에서 무계획적인 농지전용과 주택 신개축 등으로 해결하거나 단년도 예산에 의한 공공투자사업에 의존하는 등 종합적 공간관리와 개발에 난맥상이 나타나고 있다.

3. 국토계획체계 개편의 주요 내용과 농촌계획의 쟁점

금번 국토계획체계 개편의 가장 주요한 목적은 국토의 난개발 문제를 해소하는 것이다. 국토, 주로 농촌지역의 난개발 문제를 해소하기 위한 차원에서 ‘선계획-후개발’이 강조되었고, 그 제도적 개선방안으로 계획체계의 일원화, 용도지역제 재편, 제2종 지구단위계획, 개발허가제, 기반시설연동제, 토지적성평가 도입 등이 제시되었다. 특히 국토 전체의 장기적 비전에 따라 토지이용의 용도를 제시하는 ‘국토이용계획’과 도시적 개발이 요구되는 지역에 대하여 구체적 개발행위를 규정하는 ‘도시계획’을 통합함으로써, 전 국토에 도시계획적 기법과 수단을 확대 적용하는 것이 요체이다. 이제까지 도시계획은 도시계획구역이라는 제한된 공간에서만 적용된 것이 현실인데, 비도시지역에서도 그 적용이 유효한가의 문제는 그 공간의 실제적 특성에 도시계획이 부합하는지 그리고 기존 농촌계획의 문제를 어느 정도 완화할 수 있는지 등과 깊이 관련된다. 이러한 관점에서

국토계획체계의 개편 내용에서 간과된 몇 가지 문제를 다음과 같이 살펴볼 수 있다.

3.1. 계획체계의 일원화

개편되는 국토계획체계에서는 행정구역상 시와 군을 중심으로 도시·군 기본계획 및 도시·군 관리계획을 수립하도록 되어 있다. 기본계획에서 해당 시·군의 장기발전방향을 제시하고, 관리계획에서 토지용도를 부여하는 것을 골자로 한다. 계획과 집행이 연계되는 도시계획 체계와 기법을 전국토에 확대함으로써 이중적 토지시장을 제거하는 것을 통해 농촌의 난개발을 제어하려는 의도를 담고 있다. 일단 절차적으로 자기완결적이고 공간적으로도 포괄성을 가지는 구속력있는 법률 토대가 마련되고, 특히 해당 지방자치단체가 지자체내의 종합적 계획 수립을 한다는 원칙에서는 매우 바람직하다.

그러나 농촌은 개발의 조건과 수준이 도시와는 상이하야 성장과 팽창을 전제로 하는 도시계획과는 다른 차원의 계획이 필요하다. 기본적으로 도시계획은 개발이 요구되는 공간에 대하여 구체적 개발행위를 규정하는 것이다. 그런데 도시와는 개발압력이나 보전강도 등에서 차별적인 농촌에 대해서까지 도시와 같은 수준의 계획적 토지이용을 강제하는 것은 농촌의 탄력적 개발을 저해하는 수단으로 작용할 우려가 있다. 도시와 개발압력 등이 다른 농촌의 경우 구체적 개발행위를 규정하기보다는 기존 개별 법들을 계획체계 속에 어떻게 수용하는가가 더욱 중요하다. 그러나 도시·군 기

본계획 및 도시·군 관리계획은 이러한 도·농간 계획조건의 상위와 계획수준의 차별을 담보하지 못한 채 도시계획 논리에 근거하여 농촌계획을 잠식하기 쉬운 여건으로 출발하고 있다.

또한 그간 많은 농촌에서는 공적 사업실행이 이루어지지 않는 한 계획은 그저 ‘계획’으로만 존재해 왔다. ‘취락지구 계획’이 수립되고도 개발행위가 뒤따르지 않아 오히려 주민의 불편만을 가중시킨 여러 사례들이 이를 잘 반영하여 준다. 그런데 개발행위가 일어날 가능성이 희박한 농촌에까지 획일적으로 같은 수준의 계획을 하고 용도를 미리 정하여 둔다는 것은 불필요한 규제가 될 수도 있고 낭비적 요인이 될 수 있다는 점도 염두에 두어야 한다. 어차피 미래의 수요는 현재의 가치체계를 가지고 예측하기에는 불확실성이 크며, 계획에는 그에 따른 비용이 따르기 때문이다.

계획체계의 이원화로 이중적 토지시장이 형성되기 때문에 농촌지역에 난개발이 발생하였음은 일부 수도권 농촌지역의 경우에는 상당한 적합성이 있다. 그러나 수도권 농촌지역의 문제와 일반 농촌지역의 문제, 저개발 농촌지역의 문제를 동일한 잣대로 볼 수는 없다. 일반 농촌지역이나 저개발 농촌지역의 경우에 획일적 도시계획 절차나 체계의 적용은 저개발의 누적, 불필요한 계획비용의 낭비 현상을 가져올 수 있다. 따라서 도시와 농촌은 계획의 조건이 다르며, 계획의 상세 수준 등이 다르다는 점이 고려되어야 한다. 현실적으로 도시 기본계획 및 관리계획을 수립하는 지방자치

단체에 도시계획수립 지침이 제시된다면, 군 기본계획 및 관리계획을 수립하는 지방자치단체에는 농촌계획수립 지침이 제시될 수 있을 것이다. 남은 문제는 도시계획과는 다른 농촌계획의 내용과 대상 등을 설정하는 것이다.

3.2. 용도지역의 재편

새로운 국토계획체계에서는 현행 5개 용도지역을 4개 용도지역으로 구분하고 다시 9개 지역으로 세분하게 된다(표 1). 도시지역은 현행 「도시계획법」 상의 주거지역, 상업지역, 공업지역, 녹지지역이 그대로 유지되며, 현재의 농림지역과 자연환경보전지역도 지속된다. 다만 준농림지역과 준도시지역을 폐지하여, 준도시지역과 준농림지역에서 도시지역으로 편입·관리되는 기존 고밀도 개발지역을 제외한 지역을 중심으로 관리지역을 신설한다. 관리지역은 해당 지역의 토지적성과 이용실태, 인구규모, 도시지역과의 인접정도 등 개발잠재력 등을 기준으로 보전관리지역, 생산관리지역, 계획관리지역으로 세분된다. 이를 위해 도시·군 계획 수립 과정에서는 토지적성평가를 실시하도록 규정하고 있다. 한편 기존 「도시계획법」 상의 미관지구, 고도지구, 방화지구 등과 같은 용도지구를 전 국토에 걸쳐 확대 적용하며 다른 개별 법에 의한 용도지구·구역의 신설 및 변경 남발을 방지할 예정이다.

이와 관련하여 먼저, ‘농촌에서도 도시처럼 단일 기능의 토지용도 구분을 분명히 할 수 있겠는가’ 그리고 ‘그 효용이 도

시처럼 큰가' 하는 문제가 고려되어야 한다. 그간 농촌에 도시계획과 같은 수단이 도입되지 않은 이유는 도시계획에서처럼 단일 기능의 토지용도 구분 및 행위제한 등의 필요성이 상대적으로 적었기 때문이며, 오히려 전통적 농촌에서는 도시에서처럼 용도지역·지구·구역 등의 구분보다 미분화가 보다 효율적인 토지이용 시스템으로 작동하는 특성을 지녔기 때문이다.

도시에서 토지의 용도를 구분하고 용도별로 행위제한 규제나 건축물의 건폐율과 용적률을 정하여 두는 것은 여러 용도의 개발압력에 대하여 용도간 혼합과 상충을 방지하고 토지이용의 효율을 도모하기 위함이다. 자본주의의 발달과 궤를 같이하는 도시내의 생산과 소비의 주체로서 기업과 가게는 적어도 개념적으로 명확히 구분되며, 기업과 가게가 점유하는 공간적 기능을 바탕으로 주거지역, 상업지역, 공업지역, 녹지지역 등의 분리를 가능토록 할 수 있었

다. 예를 들면, 산업혁명 이후 산업용 토지와 주거용 토지간의 용도 미분화에서 오는 주거지역의 비위생 등의 문제를 완화할 목적으로 혹은 특정 용도의 확대를 통한 기능별 규모의 경제, 집적의 이익을 극대화하기 위해 토지의 용도구분 및 용도분리를 도모하는 도시계획이 작동되었던 것이 이를 잘 반영한다.

그러나 농촌은 도시처럼 명확히 토지의 용도구분을 하기 어려운 특성을 지니고 있다. 농촌에서의 생산과 소비의 주체는 엄격한 구분이 불가능한 소규모 경영농가가 대부분으로, 이들의 생산과 소비가 이루어지는 삶의 공간인 농촌은 도시처럼 명확히 토지의 용도구분을 하기 어렵다. 넓은 관점에서 생산공간인 농지, 생활공간인 취락, 공공시설용지 등을 구분할 수는 있지만, 농지와 같은 생산공간의 부속시설들이 입지하여 있는 곳이 곧 취락이거나 공공시설용지이며, 취락내에도 농기구보관창고, 주택

표 1 용도지역 재편 내용

현 행		재 편		건폐율(%)	용적률(%)
대 분 류	소 분 류	대 분 류	소 분 류		
도 시 지 역	주 거 지 역	도 시 지 역	주 거 지 역	70	500
	상 업 지 역		상 업 지 역	90	1500
	공 업 지 역		공 업 지 역	70	400
	녹 지 지 역		녹 지 지 역	20	100
준 도 시 지 역		관 리 지 역	보 전 관 리 지 역	20	80
			생 산 관 리 지 역	20	80
			계 획 관 리 지 역	40	100
준 농 림 지 역					
농 림 지 역		농 림 지 역		20	80
자연환경보전지역		자연환경보전지역		20	80

뜰의 작업장, 축사 등과 같은 생산공간이 함께 존재하는 것이다. 또한 텃밭과 같은 공간은 생산공간이면서 자연공간 역할을 동시에 하는 일체형 공간 활용을 추구하고 있는 것이 현실이다. 더욱이 전통적 농촌에서는 주거, 생산, 자연 공간이 결합됨으로 인하여 토지이용의 효율이 도모될 수 있는 구조였다. 생산공간으로서 농지, 부업축산 등은 생활공간에 대한 오픈스페이스(Open Space)의 기능을 수행하는 동시에 생활공간에서 배출되는 오폐수를 처리해 주는 다목적 기능을 수행하였기에 생활공간, 생산공간, 자연공간은 혼재될수록 오히려 효율적이었다.

요컨대, 농촌은 도시와는 달리 생활공간과 생산공간, 나아가 자연공간이 누적적, 중첩적인 특성을 보이는 공간이다. 따라서 단일 기능을 수행하는 토지의 용도분화 달성에 집착할 경우 오히려 다른 기능의 정상적인 발휘에 저해요인으로 작용할 우려가 있다. 적어도 농촌에서는 여러 용도와 기능이 조화되도록 하는 공간 활용이 중요하다 하겠다.

따라서 단일 기능 위주의 용도구분과 그에 따른 개발행위와 규제를 전제로 하는 도시계획적 수단을 농촌에도 확대 적용할 경우 농촌공간의 효율성은 오히려 감소하게 될 우려가 있다. 단일기능 위주의 용도를 미리 지정하고 건폐율과 용적률 제한을 한다고 해서 농촌계획이 완결되는 것은 아니다. 농촌의 공간계획은 토지이용형태와 공간배치를 정하는 ‘선긋기’ 식 물적 계획 이외에도 해당 지역사회 및 경제구조와

의 정합성을 요하는 계획이 요구된다.

한편 용도지역 재편과 관련하여 또 다른 문제는 ‘관리지역’의 세부 소분류 용도지역인 ‘생산관리지역’과 ‘보전관리지역’은 현재 대분류 용도지역인 ‘농림지역’, ‘자연환경보전지역’과 어떤 차별성이 있는지 모호하고, ‘관리지역’중에서도 ‘계획관리지역’은 과다하게 지정될 가능성이 대단히 높다는 것이다. 지방자치단체에서는 세수증대 등에 영향을 받아 실제 수요보다 많은 면적의 토지를 개발 가능 용도의 토지인 ‘계획관리지역’으로 편입시킬 가능성을 배제하기 어렵고, 따라서 ‘관리지역’은 농촌적 토지이용보다는 도시적 개발을 위해 농지 훼손과 잠식용이하게 하는 통로로 작용할 우려가 있다.

3.3. 제2종 지구단위계획 및 개발행위허가제의 도입

새로운 국토계획체계 개편에서는 제2종 지구단위계획 및 개발행위허가제 등의 도입을 천명하고 있다. 제2종 지구단위계획은 개발압력의 정도와 개발의 방향에 따라 제2종 지구단위계획구역(제2종 지구단위계획구역)을 지정하여 단계별 관리계획을 수립하고, 이에 따라 개발행위를 집단화시킴으로써 단계적, 계획적으로 개발이 이루어지도록 유도하기 위한 제도이다.³ 제2종 지구단위계획은 ‘계획관리지역’과 ‘개발진흥지구’에서 일정규모 이상을 대상지역으로 설정할 예정이다. 제

³ 현행 「도시계획법」에서 정한 도시지역의 지구단위계획을 제1종 지구단위계획으로 변경하고, 제2종 지구단위계획을 신설할 예정이다.

2종 지구단위계획과 함께 도입되는 개발행위허가제는 계획의 적정성, 기반시설 확보 여부, 주변 환경과의 조화 등을 고려하여 개발의 허가, 불허가, 조건부허가 등을 결정하는 것이다. 개발행위허가의 대상은 건축물의 건축을 수반하는 토지형질 변경과 토석 채취 등이 포함된다. 그런데 재해복구, 농어촌시설, 건축법상 신고대상인 건축물 등 경미한 사항은 제외된다.

국토계획체계 개편에서 농촌에 큰 영향을 미칠 수 있는 제도는 제2종 지구단위계획 및 개발행위허가제라고 할 수 있다. 특히 국토의 난개발 중 가장 문제가 되는 것이 농촌지역의 소규모 산발적 개발이며, 이를 방지하기 위해 일정 규모 이상을 제2종 지구단위계획구역으로 지정하여 개발을 집단화하고 개발행위허가제를 도입함으로써 난개발을 방지하고자 하는 의도를 가지고 있다는 점에서 그러하다.

그러나 이 수단으로는 농촌의 3만 평 이하의 토지에 대해서 계획적 개발은 여전히 곤란하다. 현재 기존 도시에서 벗어난 지역이나 신개발지역으로서 10만㎡, 즉, 3만 평 이상 토지에 대해서는 제2종 지구단위계획구역으로 지정하여 계획적 개발이 가능하겠지만 그 이외의 지역에 대해서까지 계획적 개발을 유도할만한 수단은 여전히 부재하다는 것이다. 뿐만 아니라 소규모 개발에 수반하게 될 개발행위 대부분은 개발행위허가제의 대상에서도 제외된다. 농촌의 소규모 난개발 문제에 대응할 별도의 수단이 마련되지 않는다면, 금번 국토계획체계 개편은 시·군 계획으로 전 국토에 도시계획

절차를 적용하고 용도지역 재편으로 도시용지 확보를 원활히 하려는 수단에 불과하다는 비판의 소지도 있다.

그럼에도 불구하고 개편되는 국토계획체계의 주요 내용을 토대로 할 때 농촌계획의 당면 과제로 지적되었던 농촌계획체계의 절차적, 공간적 제한성 문제나 개별 법과 부처별 사업의 조정 기제 부재 문제는 상당 부분 완화될 수 있을 것으로 보인다. 시·군 지방자치단체에서 해당 지역을 대상으로 종합적인 토지이용-시설-사업 계획을 수립할 수 있는 구속력있는 법률적 바탕이 형성됨으로써 공간적, 절차적으로 일관된 계획체계가 형성되고, 이를 통해 개별 법과 부처별 사업을 지자체에서 조정할 만한 위상과 여건도 확보되기 때문이다. 다만, 시·군 계획의 차이가 무엇인지, 즉, 도시계획과 농촌계획은 어떤 차이를 가지는지 아직은 분명치 않으며, 하향식 계획 수립 및 개발에 따른 농촌계획 문제를 완화시킬 만한 장치는 부재한 상태이다. 또한 용도지역 재편 내용이나 제2종 지구단위계획 및 개발허가제 등은 농촌계획의 특성은 사상 시킨 채 도시계획의 확대, 적용을 강요하는 도구로 쓰일 문제점을 안고 있다.

4. 농촌계획의 존재 의의와 위상 설정

생산공간, 생활공간, 자연공간이 유기적 순환체계를 구축하고 있던 전통적 농촌은 도시화·산업화의 진전, 생활권의 광역화에 따른 생활양식 변화 등의 과정을 거치면서

그 공간적 특성이 변화하고 있다. 수도권 농촌지역과 같이 도시와의 차이를 발견하기 어려운 도농통합형 지역이 있는가 하면, 인구의 과소화와 노령화 등으로 소멸의 위기에 처하여 있는 농촌지역도 있다. 또 다른 차원에서 농촌공간을 들여다보면 과거에는 농촌의 생활공간인 취락내에 존재하는 부업축산의 경우 농가부산물들의 효율적 이용이라는 차원에서 집적된 순환체계가 중요하였지만, 최근 환경문제의 심각성이 대두되고 주거공간의 삶의 질 제고 요구가 강해지면서 별도의 축산단지 조성 필요가 제기되는 등 농촌의 토지이용상 용도순화 및 행위규제 필요성이 제기되고 있다.

이처럼 농촌에 대해서도 도시계획처럼 ‘구속력있는 포괄적’ 계획의 필요가 있는 것은 분명하다. 그러나 농촌계획에서 초점을 두어야 하는 것은 도시계획의 확장이나 이식보다는, 농촌의 다양한 모습과 여건을 반영하고, 농촌 고유의 특성을 살리면서, 농촌적 토지이용의 효율성을 확보할 수 있는 계획 수단일 것이다. 이를 위해 먼저 농촌계획의 존재 의의를 점검하고, 바람직한 농촌계획의 위상을 계획 내용과 체계, 계획 대상, 계획 주체 등을 중심으로 살펴보기로 한다.

4.1. 농촌계획의 의의

농촌계획이 당면하고 있는 현안 문제의 해결, 국토 전체의 효율적 이용과 관리 도모 등에 기여하기 위해서는 작동 가능한 농촌계획이 필요하다. 그런데 계획이란 “일련의 합리적 선택을 통하여 미래에 어

떠한 목표를 실현하기 위한 적절한 행동의 순서를 결정짓는 과정”이라 한다면, 계획의 대상은 도시만이 아니라 농촌을 포함한 모든 국토공간이 될 것이다. 즉, 계획의 일반적 정의상 ‘과정(process)’과 ‘절차(procedure)’에 초점을 맞춘다면 도시계획과 농촌계획의 차별성은 사실상 존재하지 않게 된다. 다만, 계획의 대상이 되는 도시지역과 농촌지역의 실체적(substantial) 차이만 존재하게 될 것이다.

그런데 계획의 정당성은 시장의 영역에만 맡겨두었을 때 왜곡되기 쉬운 문제의 처방, 해결을 도모하고자 하는 데에도 있다(장 옥·송미령, 1997). 특히 지역계획은 이미 존재하는 혹은 예상되는 지역문제의 존재로부터 그 존재 의의를 찾을 수 있다. 그렇다면 도시지역과 농촌지역은 각기 전혀 다른 성격의 문제를 가지고 있으며, 도시의 공간문제를 해결하기 위한 수단의 하나가 도시계획이라면 농촌의 공간문제를 해결하기 위한 수단도 있어야 마땅하다. 이런 의미에서 농촌계획학회에서는 농촌계획을 “공적기관 및 단체가 해당 농촌지역 주민의 삶을 가능한 한 바람직한 방향으로 가꾸어 가는데 있어 이의 달성에 필요한 각종 방안을 구상하고 그 실시규범을 작성하는 일”이라고 정의한바 있다(농촌계획학회 홈페이지 <http://www.agsys.or.kr>).

우선, 농촌 문제를 처방, 해결하기 위한 수단으로서 농촌계획의 필요를 인정해야 할 것이다. 농촌의 문제를 처방, 해결하는 데는 그에 적합한 계획적 접근이 필요할 것이다. 농촌지역과 도시지역은 공간구성

원리, 사회경제적 조건, 그리고 그에 따른 토지이용의 문제 등이 모두 차별적이다. 더욱이 계획대상으로서 농촌의 문제는 과거에 비해 훨씬 복잡·다양해지고 있으며, 앞으로 그릴 것이라 예상되고 있다. 경부개발축상의 혹은 수도권 농촌지역의 문제와 현상, 저개발 농촌지역의 문제와 현상 등과 같이 하나의 잣대로만 볼 수 없는 농촌지역의 다양한 문제가 존재하고 있다.

둘째, 국토 전체에서 ‘농촌다움’의 가치를 지닌 공간을 계획적으로 유지, 보전해야 할 필요성이 있으며, 이를 위한 하나의 수단으로서 농촌계획이 작동할 수 있어야 한다. 농촌지역은 농지를 통한 식량생산, 물과 산에 의한 국토환경의 보전 및 경관 창출, 쾌적한 녹색거주공간, 전 국민의 여가와 휴식의 공간 등 다원적 기능을 수행하는 공간으로서 국토 전체에서 유지, 보전해야 할 당위성이 크다. 이와 관련하여 내셔널 트러스트 운동 등에서도 특정 환경, 경관적 가치를 지닌 곳을 보전하기 위해 관련 법을 제도화하려는 시도를 한 바 있다. 별도의 개별 법을 만들기보다는 국토 전체에서 농촌다움의 가치를 지닌 공간을 계획적으로 조사, 보전, 관리하는 것이 더욱 합리적이라고 판단된다.

셋째, 농촌지역에는 도시와는 달리 각종 공공 투자사업을 통한 개발행위들이 일어나고 있다. 또한 민간의 투자요인이 존재하는 수도권의 농촌지역 이외에 대부분 농촌지역의 경우에는 앞으로도 민간 투자사업보다는 공공 투자사업에 의존하지 않을 수 없는 여건이다. 그렇다면 이왕이면 농촌에

걸 맞는 토지이용-시설-사업 계획이 되도록 유도하는 실현 가능한 수단 확립이 필요할 것이다.

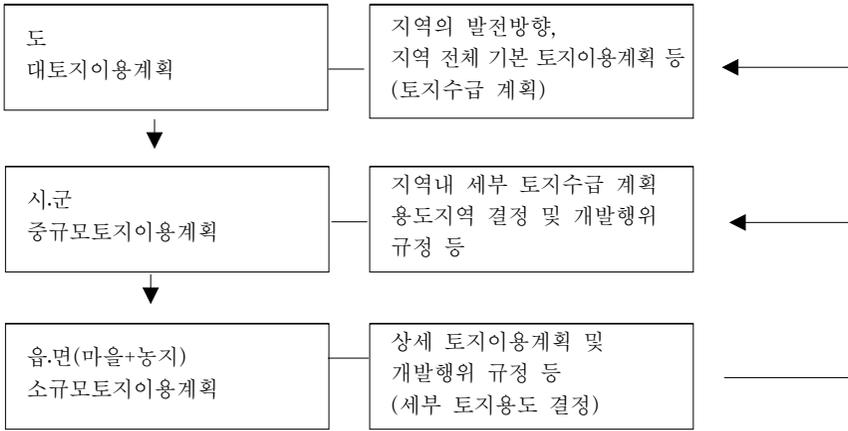
4.2. 농촌계획의 내용과 체계

농촌계획은 물적 계획으로서가 아니라 사회계획·공간계획·경제계획으로서의 종합계획적 성격을 담보해야 한다. 국토 전체에서 농촌의 환경, 경관, 농지 등이 가지는 가치 이외에도 농촌계획의 목표는 주민의 삶의 질 향상을 위한 지역의 활성화에 있다. 따라서 단순히 ‘선기기’식 물적 계획에 머물러서는 ‘시장’이 작동하지 않는 농촌에서 주민을 위한 계획이 작동되기 어려우므로, 지역사회의 요구와 경제적 활성화 수단을 연계할 수 있는 통합성 확보를 원칙으로 하여야 한다는 것이다. 따라서 농촌계획의 내용은 반드시 경성적 측면뿐만 아니라 연성적 측면을 함께 담아내야 한다. 토지이용 용도구분 및 공간구조의 재편, 그에 따른 행위제한과 사업계획, 생활공간의 물리적 정비와 기능간 연계, 농지 등 생산공간의 효율적 이용 및 지역산업 진흥 방안, 자연환경과 경관의 보전·관리 등이 계획의 내용으로 포함될 수 있다.⁴

계획체계에 있어서는 국토 전체-도-시·군(도시·농촌)-사업지구로 이어지는 공간적

⁴ 농지의 이용을 예로 들면, 농지조성 및 개량, 각종 시설물 정비, 작목별·지구별 생산계획 등과 같은 물적 정비 내용과 더불어 관련 부대시설 이용, 농산물 가공 및 유통, 농업경영에 관련된 사항, 농업활동의 부산물 처리, 농업활동이 지역 환경 및 경관관리와 관련된 내용까지를 포함할 수 있어야 한다.

그림 2 농촌의 토지이용 계획체계(안)



으로 수직적 체계 설정이 가능하여야 한다. 해당 지자체나 생활권을 단위로 종합적 토지이용-시설-사업 계획이 이루어지도록 함으로써 현재 농촌계획의 당면 과제라고 할 수 있는 절차적, 공간적 제한성을 완화하고 개별 사업법들을 통합·조정할 수 있다. 현재 국토계획체계 개편에서 논의되는 도시·군 지역계획의 일부로 위치하면서 각종 관련 사업계획의 상위 단계에 위치할 필요가 있다. 단, 토지이용의 계획체계상 최소·최하위 계획단위의 요구가 (차)상위 계획단위까지 반영될 수 있는 계획환경을 구성하는 것이 핵심적이다.

한편 농촌계획의 실천성을 높이기 위해서는 그에 적합한 수단 확보가 필요할 것이다. 이를 위해서는 첫째, 공간계획과 시·군 단위 재정계획과의 연관성 확대⁵가 필요하다. 둘째, 제2종 지구단위계획의 유연화와 다변화가 필요하다. 셋째, 저개발 농

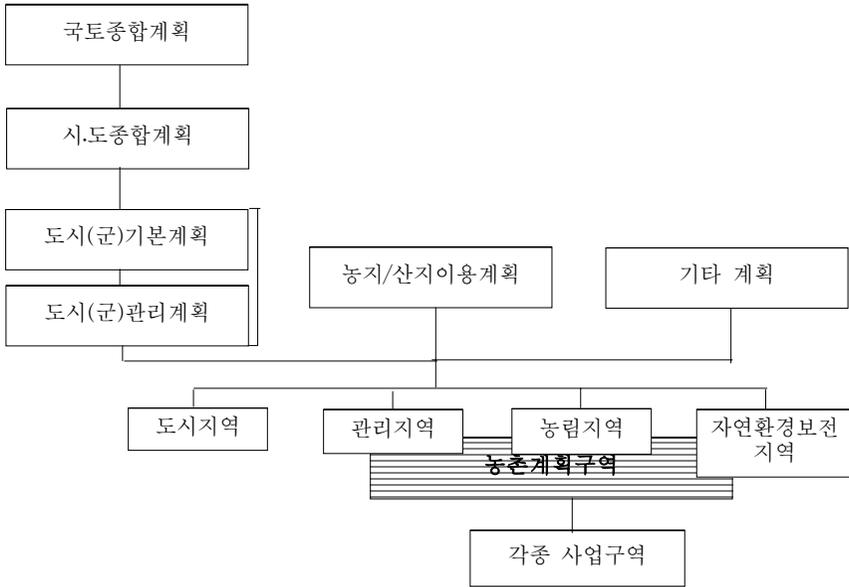
촌지역의 경우 계획적 개발행위를 유도하면서도 토지개발의 절차나 방식에 있어서 대폭적 인센티브를 부여할 수 있는 지역 활성화 수법 도입이 필요하다. 넷째, 일정 규모 이상의 마을을 중심으로 주민이 주도하는 커뮤니티 수준의 마을계획을 제도화할 필요가 크다. 마을계획제도의 경우는 주민들의 자발적인 참여와 학습이 요구되므로 시범사업 등을 통해 그 가능성과 보완 과제를 충분히 검정한 후 전국적으로 확대 실시하는 단계적 접근이 바람직하다.

4.3. 농촌계획의 대상

농촌계획의 핵심은 생활공간, 생산공간, 그리고 동시에 자연공간인 마을 및 주변 농지, 임지 등의 일체적 정비이다. 따라서 농촌계획의 대상으로서는 농지, 임지, 주민의 일상생활이 이루어지는 마을이 기능적으로 통합되는 일단의 지역이 ‘농촌계획구역’이 되어야 한다. 현행 「국토이용관리법」상 용도지역으로는 준도시지역, 준농림지역, 농림지역, 자연환경보전지역이 모

⁵ 최근 논의되고 있는 지역균형발전을 위한 통합 특별회계 등이 현실화된다면, 이를 지방자치단체의 재정계획과 연계시키는 방안도 적극 고려되어야 할 것이다.

그림 3 국토계획체계 속의 농촌계획구역 위치(안)



두 농촌지역에 해당한다고도 볼 수 있어 행정구역상 모든 시·군 지역 내에 농촌계획구역이 존재하게 된다.

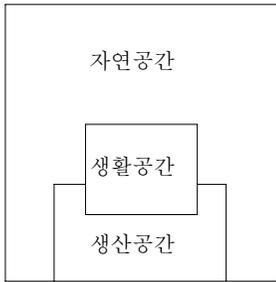
이러한 농촌계획구역은 새로운 용도지역 재편(안)에 그 내용이 반영되어야 할 것으로 보인다. 특히 농촌의 ‘마을’은 대개 ‘계획관리지역’으로 편입될 가능성이 높는데, 농촌 토지이용의 특성을 고려할 때 농지, 임지와 일체적 계획 수립 및 정비가능하도록 독립적인 농촌계획구역에 편입시키는 것이 바람직하다고 본다. 농촌의 마을은 국토계획체계에서는 지나치게 경미한 이야기일 수 있다. 그럼에도 불구하고 농촌에 있어 마을은 농촌주민의 삶이 영위되는 최말단의 기초 생활공간이면서도 생산공간, 자연공간과의 일체적 정비가 필요하다는 점에서 농촌계획에서 관심을 가져야 할 중요한 계획영역이다. 그러나 현재까지는 농지이용계획과 취약개발계획이 제각기 이

루어졌고, 법정 계획으로서의 위상을 가지고 있지 못하다.

농촌계획구역내에는 도시계획과는 다른 용도의 세부 토지이용이 존재하며, 미래에 존재하게 될 수 있다.⁶ 가령 농촌 마을 산의 계곡으로부터 마을 앞 큰 도로까지 마을을 관통하는 셋방이나 뚝방길, 혹은 주택과 주택, 도로, 농지 사이의 소규모 생산공

⁶ 토지의 용도(use)라는 것은 현재의 토지이용뿐 아니라 미래 토지이용의 방향 제시, 유도라는 성격도 가지고 있다는 점에 유의해야 한다.

그림 4 농촌 마을 토지이용의 공간구성 모형



생활공간: 거주를 중심으로 하는 주거, 공공시설, 그리고 주변 농지로 구성되는 공간

생산공간: 생산활동의 핵심적 위치에 있는 주요 농지와 생산관련시설로 구성되는 공간

자연공간: 거주 및 생산환경을 보전함과 동시에 공유지, 새로운 개발에 대한 예비적 기능을 갖는 토지

일본에서 山岐重村은 취락 토지이용의 공간구성 모형을 이렇게 제시하고, 각각을 주요 생활역, 주요 생산역, 보전조성역이라고 명명

간인 텃밭 등은 도시계획구역에는 없는 법적 측면의 소유자를 따지기 어려운 공유경관 창출공간이다. 이와 관련한 외국의 예를 들자면, 일본의 취락 토지이용계획에는 도시계획에서는 수용되기 어려운 농촌형 용도지역으로서 ‘제1종 채원지구’와 ‘농업시설지구’를 제안하고 있다. 또한 농촌의 주거단지는 도농통합형 주거단지, 전원형 주거단지, 순수농촌형 주거단지, 생태주거단지 등으로 세분화될 수 있으며, 농지와 마을이 일체화된 공간을 중심으로 녹색관광지구, 농업체험지구 등이 세분화될 수 있다. 농촌계획구역의 용도지역 세분화를 위해서는 현행 「농지법」의 농지이용계획상 경종농업지구, 시설농업지구, 과수지구, 축산지구, 다목적지구 등의 지구 구분 등을 참고로 도농교류지구, 녹색관광지구, 농업체험지구 등을 고려할 수 있다.

농촌계획구역의 용도구분이 이처럼 도시계획과는 다른 만큼 그에 따른 시설기준이나 행위제한의 내용도 달라질 수밖에 없다. 이와 관련하여 또 다른 예로서 미국의 경우를 참고하면, 도시 근교에서 농산물 직거래와 농업관광 등의 형태로 등장하는 수확체험농장(Pick Your Own), 가관대(Roadside

Stand), 파머즈마켓(Farmers' Market) 등이 자리를 잡기 위해서는 도시계획에서 하는 용도규제(zoning restriction) 대신에 새로운 규제가 필요하다는 제안을 하고 있다 (<http://ag.arizona.edu>).

한편 우리 농촌지역에는 상하수, 공동시설 등 생활에 필요한 기반시설이 도시지역에 비해 현저히 부족하다. 그런데 이러한 ‘부족’은 우리가 도시계획적 수위의 기반시설 공급을 기준으로 생각하기 때문에 나온 결과이다. 도시처럼 좁은 토지에 고밀도 인구가 거주하지 않는다면 농촌에서는 자연정화연못으로 기계적 오폐수정화처리시설을 대신할 수도 있고, 도시계획에서 인구 몇 명 이상이면 어떤 공동시설이 반드시 입지해야 한다지만 농촌에서는 오히려 교통체계 혁신을 통해 공동시설의 공급을 대체하는 것이 효율적일 수도 있다. 즉, 도시계획과는 다른 눈으로 농촌을 바라보는 것이 효율적이고 효과적인 측면이 많다는 것이다.

4.4. 농촌계획 수립의 주체

농촌계획 수립의 주체는 해당 시·군과 지역주민이 되는 것이 바람직하다. 지방자치

단체는 해당 시·군의 공간계획을 통해 지역 전체 용도지역·지구·구역 등을 결정함으로써 장기적으로 지역 전체의 발전 방향에 대한 비전과 지침을 제시하고, 객관화된 정보를 토대로 지역 내 토지 수급을 분석하며, 지역 전체 비전에 비추어 합리적 토지이용계획을 수립할 수 있다.

지역주민은 자신들의 마을, 농지, 임지 등이 포함되는 일단의 지역을 중심으로 미래상을 그려보고, 주거지·농업용지·공공시설용지·도로용지 등의 대강을 결정하는 토지이용계획을 수립할 수 있다. 특히 농촌에서는 주민의 토지이용 행위에 있어 사적 측면과 공적 측면이 중첩되므로,⁷ 스스로 계획을 수립하는 것이 가장 바람직하다고 할 수 있다. 지역 주체가 자신들의 생활활동과 생산활동을 위해 가장 합리적 공간을 만드는 추진력을 갖도록 하자는 것이다. 농업적 토지이용계획은 농업생산에 직접 관련된 농가 또는 농업생산자조직의 의견을 반영해야 실효성 확보가 가능한 경우가 많다. 예컨대 대규모로 집단화된 논에 대해 정부에서 쌀생산 효율화를 위한 대구획경지재정리사업을 집행해도 그 농지를 채소생산지(비닐하우스)로 이용하려 한다면, 정부의 투용자사업의 효율성이 낮아지는 문제가 발생하는 것이다. 실제 지역농업이 발달하고 지역경제가 활성화된 대부분 농촌지역의 경우 지역농업계획이 리더

쉽(leadership)에 기초한 주민의 자발적인 노력에 의해 수립되고 추진된다.

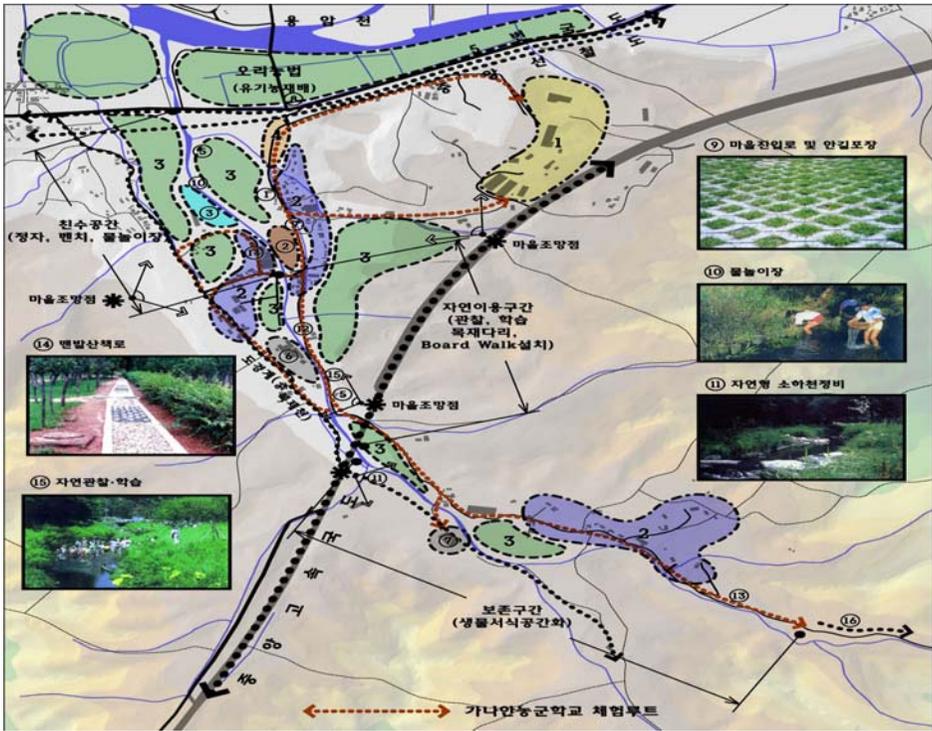
그러므로 주민들의 토지이용계획이 구속력과 추진력을 가질 수 있도록 하는 조치가 함께 필요하다. 스스로의 토지이용계획이 행위를 제한하도록 할 수 있고, 정부 투용자사업 등의 인센티브를 통해 이것을 유도하는 것이다. 계획을 변경하고자 할 때는 주민의 동의하에 변경이 가능하도록 유연성을 부여할 수 있다. 원주의 한 마을에서는 주민들이 마을계획을 수립하는 과정에서 토지소유자간의 조정을 통해 공유지가 창출되고, 토지기부가 이루어졌으며, 물적기능 배치(안)이 주민에 의해 수립된바 있다. 또한 마을 내 생활공간이라 할 수 있는 거주지 뒤편의 자연공간에 마을계획과 어울리지 않는 토지이용 행위에 대해서 주민 스스로가 규제력을 발휘하기도 하였다(송미령, 2001). 이는 주민에 의한 마을계획제도의 실천 가능성을 잘 보여 준다.

5. 결 론

지금까지 국토계획체계 개편의 내용, 농촌계획의 문제와 쟁점, 바람직한 농촌계획을 위한 몇 가지 제안 등을 논의하였다. 물론 농촌계획의 작동을 위해서는 여기서 논의된 것은 부분적인 측면에 불과하고 농촌 토지이용 용도구분을 위한 실태조사와 정보기반 구축, 토지이용계획의 실효성을 담보할 수 있도록 토지소유자들의 동의를 구할만한 합리적 세제개혁, 지방자치단체 공

⁷ 특히 농촌에서는 일상적 생활활동과 생산활동의 토지이용 관리가 동시에 이루어지며, 농작업이나 임작업을 위해 토지를 활용하는 것 자체가 토지를 보전, 관리하는 행위가 된다는 것을 명심해야 한다.

그림 5 주민에 의한 마을계획도



무원 및 관련 전문가들의 계획 수립 역량과 기술 수준의 제고 등의 조건이 성립되어야만 한다. 무엇보다 현재 가장 요구되는 것은 농지와 농촌에 대한 국민적 인식의 변화이다. 쌀 재고의 증가가 농지 가격의 하락으로 이어지고 농지 가격의 하락이 농지의 용도 전환으로 이어지는 것은 농지와 농촌에 대한 국민적 인식과 무관하지 않다. 그간 국민 일반에게 농촌이란 국토 전체에서 필수적이며 고유한 기능을 가진 보전해야 할 대상이라기보다는 도시화 이전 단계의 낙후지이거나 개발후보지 정도로만 인식되어 왔다. 그러다보니 국토 전체의 관점에서 도시와 농촌이 대등한 수위로 논의되기보다 농촌 보전의 논리는 항상 수세적 입장을 견지하여 왔고, 농촌계획의 논리도

충분히 그 기능과 역할에 대한 평가를 받지 못했다. 농지, 농촌 보전에 대한 국민적 공감대가 형성될 수 있도록 지속적 국민 홍보가 이루어져야 하며, 국토계획체계 개편에도 이러한 사고가 충분히 반영되어야 한다. 한 연구에 따르면 영국 국민의 91%가 전원지역(농촌지역)을 미래세대를 위해 보전해야 한다는 도덕적 의무(moral duty)를 느낀다고 한다(Shaw, 1999). 이러한 인식은 결코 단시일내에 저절로 생겨난 것이 아님을 명심할 필요가 있다.

이 이외에 농촌계획의 작동을 담보할 수 있는 조건은 크게 두 가지로 요약된다. 첫째는 구속력있는 법제적 근거를 가지고 있어야 하고, 둘째는 안정적 재원을 통해 사업 실행이 담보될 수 있어야 한다. 법제적

근거는 국토관리의 법제 및 정책과 체계적 관계하에 있어야 한다는 것이다. 그런 의미에서 농촌계획 법제의 위상으로 고려할 수 있는 것은 첫째, 「국토계획 및 이용에 관한 법률」에 농촌계획의 위상을 분명히 하거나, 둘째, 농림 분야의 현행 개별 법인 「농지법」과 「농어촌정비법」을 수정하거나, 셋째, 새로운 「농촌계획법」을 제정하는 것 등이다. 이 중 가장 바람직하고 현실적인 대안은 「국토계획 및 이용에 관한 법률」에 농촌계획의 위상을 분명히 하는 것이라 판단된다. 특히 이를 위해서는 도시계획 및 군계획 수립에 농촌계획구역, 농촌적 용도구분 및 그에 따른 행위제한과 인센티브 등을 명확하게 제시할 수 있도록 하는 것이 급선무이다.⁸

이에 더하여 이미 언급된 바와 같이 다음과 같은 실천 수단들이 제도적으로 새로운 법률안에 수용되어야 할 것이라고 본다. 우선, 가장 중요한 것은 제2종 지구단위계획의 유연화와 다양화이다. 제2종 지구단위계획 제도는 농촌지역의 다양한 개발여건을 탄력적으로 반영하고 지역에서 결정된 내용을 받아줄 수 있도록 그 규모나 수법이 차별화, 유연화되어야 한다. 가령 제2종 지구단위계획의 대상은 신개발지구에만 한할 것이 아니라, 완전개선형 정비지구,

부분개선형 정비지구 등으로 다양화되어야 하고, 정비의 유형도 개발촉진형, 난개발억제형 등으로 다양화되어야 하며 지방자치단체가 지역의 특성에 맞게 메뉴를 선택할 수 있는 방식으로 추진되어야 한다.

둘째, 저개발 농촌지역에서 지역 활성화를 선도할 수 있는 계획적 개발수단이 확보되어야 한다. 계획대상으로서 농촌의 문제에는 난개발만이 존재하는 것이 아닌 만큼, 저개발 농촌지역의 경우 계획적 개발을 유도하면서도 사업 실현을 수반하는 토지이용기본계획이 필요하다. 토지이용기본계획과 함께 절차상, 방법상으로 특별지원제도, 인센티브 제공 등을 통한 지역 활성화 계획 수법을 도입할 필요가 있다. 즉, 경우에 따라서는 구획정리, 택지개발, 공영개발 등과 같은 개발방식을 토지소유자와 개발업자들에게 유리하게 조성할 필요도 있다.

셋째, 주민 스스로 만든 마을계획이 시·군 계획이나 시·군 조례 등의 수준으로 구속력을 갖도록 하는 제도를 구축하여야 한다. 그러나 전국 모든 마을에 마을계획 수립은 무리이며, 개발압력이 높은 마을, 성장이 예견되는 마을, 주민의 자율적 개발의지가 있는 마을, 일정 규모 이상의 마을 등이 일차적으로 그 대상이 될 수 있다. 계획 수립 및 관리 비용을 최소화하면서 효과를 거양할 수 있기 위해서는 계획의 내용은 단순하면서도 큰 방향에 대한 구속력을 갖출 수 있어야 한다. 주택, 공공시설용지, 농업용지, 도로용지 등에 대한 토지이용계획을 마을계획-기초자치단체-광역자치단체-국토계획으로 연결되는 수순을 밟도록 수

⁸ 제도 개편의 내용을 그대로 수용한다면, 시행령 등에는 농촌계획의 차별적 특성을 수용할 수 있는 내용들이 포함되어야 할 것이다. 가령, 여기서 제시하고자 하는 제2종 지구단위계획의 유연화와 다양화는 물론이고, 개발허가제가 해당 지역의 지향가치를 투영할 수 있도록 역시 유연화, 다양화되어야 할 것이며, 개발행위를 판단하는 국토도시계획위원회(가칭)에는 농촌계획의 전문가가 반드시 동등한 비중으로 투입되어야 할 것이다.

용해야 하며, 생산공간으로서 농지정비가 주를 이루었던 농촌계획의 내용을 생활공간을 축으로 재형성하도록 유도하는 것이 필요하다.

참 고 문 헌

박헌주. 2001. “국토이용체계 개편과 국토관리의 방향.” 한국농촌경제연구원.새국토연구협의회. 「농촌계획, 어떻게 할 것인가」 세미나 (발표논문).

송미령. 2001. “지속가능한 농촌마을 만들기.” 행정자치부.서울대학교 환경계획연구소. 「21세기 새로운 농촌만들기 추진방향 수립」 세미나 (발표논문).

송미령, 박시현. 2002. “주민자율적 마을 가꾸기 현황과 성과 분석.” 대한민국토도

시계획학회 「국토계획」 37(1).

이정환, 박시현, 이상문. 1993. 「농촌계획법 제정을 위한 기초연구」. 연구보고 R292. 한국농촌경제연구원.

장 옥, 송미령. 1997. “계획의 정당성과 시장실패.” 대한민국토.도시계획학회 「국토계획」 32(4).

최막중. 2000. “국토이용 계획체계의 문제점과 발전방향.” 국토연구원, 대한민국토.도시계획학회. 「국토이용 계획체계 개선에 관한 정책 토론회」 (발표논문).

Show, Dave. 1999. “Whither Rural Planning?.” Allmendinger, Philip and Michael Chapman eds., *Planning Beyond 2000*, John wiley & sons, Inc.,

<http://ag.arizona.edu/Direct Farm Marketing and Tourism Handbook>.

<http://www.agsys.or.kr/>