특집/지방자치와 농어촌개발

준농림지역의 농촌정비대책

배 청*

1. 머리말
2. 농지 이용계획
3. 준농림지역의 적정용적률
4. 농촌공간 개편을 위한 환지계획
5. 자연녹지지역의 토지구획정리
6. 수도권지역의 농촌정비정책
7. 결 론

1. 머리말

국토이용의 기본원칙은 개발과 보전의 조화에 있다. 도시개발은 도시지역에서 이루어지고 농촌지역을 보전해야 하는 것이 국토관리의 기본임에도 불구하고 준농림지역의 지정으로 개발이 오히려 농촌에서 무질서하고 무계획적으로 급속히 진행되고 있다.

지난 20-30년간 우리 경제가 급속히 성장하고 국토개발이 광범하게 진행되는 과정에서 국토 관리의 대원칙은 집약적 개발정책(urban containment)이었다.[1] 1971년 그린벨트를 도입하므로 개발 초기부터 대도시의 평면적 확산을 방지하고 대도시지역의 개발은 그린벨트 내부지역에서 이루어지게 되었다. 그리고 1970년 중반부터는 농지전용을 철저히 규제하는 강력한 농지정책의

* 남광엔지니어링 부사장

[1] urban containment를 우리말로 번역하는데 많은 어려움이 있었다. Peter Hall교수팀은 영국의 도시·국토정책을 설명하고 요약하는 The Containment of Urban England를 서술하였다. 도시의 무질서한 확산이나 난개발 및 연도개발을 방지하기 위하여 도시 바깥을 그린벨트나 녹지 등으로 둘러쌓고, 개발은 도시지역에서 그리고 도시 주변부는 미개발의 녹지공간으로 보전하는 것이 영국의 국토·도시정책의 특성이라고 지적하였다. 따라서 urban containment라고 한다면 Hall이 말하는 영국의 도시개발정책과 같이 도시개발을 한데 모아서 일정한 지역을 밀도있게 개발하고 무질서한 주변부의 개발은 규제하는 개발정책을 의미한다. 혹자는 내포적 도시개발이라고 번역을 하였으나 그 본래의 뜻을 전달하지 못하고 있다. 도시확산 방지정책이라고도 번역할 수 있겠으나 이 말은 개발방지의 일면만 서술하고 농촌을 보전하는 영국의 국토정책의 양면성을 전달하지 못한다. 집약적 개발정책(集約的 開發政策)으로 번역하면 개발은 도시에서 농촌은 보전한다는 본래의 의미를 훨씬 더 잘 전달될 것으로 본다. 민중 엣센스 국어사전(1995년 재10판)에서 "집약적"의 의미는 "집중적으로 한 곳에 모아서 뭉뚱거리는 모양·성질"이라고 설명하고 있다.

시행으로 도시개발은 농촌지역에서는 규제되고 도시지역에서 가능하도록 유도하였다. 그리하여 급속한 도시화 과정에서 우리 나라는 국토관리를 성공적으로 이룩하였다(배청 1991).[2]

종전의 집약적 개발정책은 도시와 농촌을 개발과 보전의 두 방향으로 구분되는 국토공간 체계를 유도하였으나, 새로운 토지정책 방향은 도시확산정책을 사실상 수용하고 도시와 농촌을 공히 개발의 장으로 혹은 도시와 농촌의 일체화 정책으로 변화시켰다. 우리 나라는 국토가 협소하고 인구가 조밀하므로 농촌의 도시화를 확산시키게 되면 조만간 국토의 광범한 도시 배후지역에 도시화 현상이 보편화될 것이 심각하게 우려된다.

이 글의 취지는 잘못된 토지이용정책을 바로 잡는데 목적을 두고 있다. 준농림지역의 실책을 바로 잡을 수 있는 첫째의 방법은 새로운 농지법에 의한 농지이용계획의 수립으로 농지전용을 규제하는 종전의 규제방식을 회복하는 길과, 둘째로 건축공간 질서를 바로 잡는 방안으로 현재 농촌의 준농림지역의 용적률이 도시의 주거지역 수준(400%이하)에서 자연녹지지역(100%이하)보다 낮추어야 한다는 주장과, 셋째 방안으로는 농촌공간을 종합적으로 재정비하는 방안으로 실질적인 방법으로 환지계획을 들 수 있고, 마지막으로 주장하는 바는 도시개발은 도시지역에 모아서 집약화하고 주변 농촌을 보전하기 위하여 도시지역의 자연녹지지역의 전원개발을 대대적으로 촉진하고 또한 수도권 지역의 심각한 토지부족 현상을 타파하고자 농촌전원 개발을 촉구해야 할 것을 제안한다.

2. 농지 이용계획

먼저 지난 20년간 경제 성장기에 있어서 농지 보전정책은 성공적으로 이루어져 왔다. 정부는 1970년대초 개발의 열기 속에서 농지전용이 가속적으로 이루어질 것을 우려하여 1975년 12월 31일 농지의 보전 및 이용에 관한 법률을 제정하고 이 법에 근거하여 개발 지향적인 도시계획을 재정비하도록 하고 농지를 절대농지와 상대농지로 구별하여 개별 필지별로 관리하였다. 또한 도시계획구역 내에 있는 농지도 생산녹지지역과 자연녹지지역으로 구분하여 지정하는 등 도시화에 대한 농지보전 의사를 분명히 하였다. 이후 엄격한 농지전용 규정의 적용으로 농지에 있어서 도시적 토지이용을 위한 농지의 타용도 전용은 거의가 불가능한 상태를 유지하였다.

이러한 농지정책은 농촌의 자연환경 보전과 농지의 절대량 확보 등 공적인 측면에서는 긍정적인 평가가 있었어도 농민의 재산가치의 감소 내지 농지의 유동화에는 부정적인 영향이 없지 않았다. 농지 전용의 경직성은 비농민의 소유 제한과 소유 규모의 제한 조항보다도 농지 가격의 상승을 가장 크게 막는 요인이 되었다(김정부 1994).

---

[2] 전후 일본 국토계획의 실무 총책임자였던 下河邊淳이 중국의 실권자 덩샤핑에게 "서울의 그린벨트가 성장하는 중국 도시가 참으로 배울 만한 모델"이라고 한 권고(김의원 교수의 증언)에 따라, 현재 북경 대도시 그린벨트 계획이 진행되고 있다(王東 1994).

규제 완화를 정치적 목표로 세운 문민정부에 들어와서 종전과는 정반대의 농지정책을 수립하였다. 농민 편에서 농지 전용을 강력하게 원하게 되었을 뿐만 아니라 200만호 주택건설 목표를 세우고서도 토지 확보가 어려웠던 주택건설업계와 주택정책 당국의 강력한 요구로 도시 밖 농지의 도시용도 전환을 정책적으로 그리고 대량으로 시도하게 되었다. 그리고 기업측에서도 농촌의 토지의 규제를 완화해야 한다는 목소리가 커졌다. 그리고 농지 당국 자체에서도 농지의 필지별 관리 체제의 어려움을 해소하고 농지의 면적인 보전 체계를 수립하고자 농지를 농업진흥지역과 농업진흥지역 밖 농지로 크게 구분하였다. 농지당국의 당초 의도와는 달리 절대농지가 농업진흥지역으로 지정되고 상대농지는 농업진흥지역 밖 농지로 지정됨으로써 농지의 향후 관리체계에 헛점이 없지 않았다. 따라서 농지는 개발 논리에 밀려 농업진흥지역만이 농지 보전의 의사가 유지되고 그 외 농지는 준농림지역으로 구분됨으로써 명목상에는 개발과 보전을 조화시킨다고 하였으나 사실상 타용도 전환이 용이한 유연한 농지정책으로 전환하여 버렸다.

준농림지역의 토지이용 행위제한은 심각한 환경 오염시설 이외 용도는 모두 허용하고 있고, 농지전용 규모를 10,000㎡이하로 제한하고 있으나 단계별 혹은 공동 개발로 규모 제한을 비껴 나갈 수 있으므로 준농림지역에서 농지의 용도전환은 거의 제한이 해제되었다고 해도 과언이 아닐 것이다. 국토이용관리법과 농지법의 개정으로 이제는 이중 장치로 농지 전용을 허용 내지 조장하고 있다(국토이용관리법 제15조와 동법 시행령 제14조 및 농지법 제 39조 참조).

준농림지역의 또 다른 독소조항은 토지 공급량의 일시적인 대량 공급에서 찾을 수 있다. 우리 나라 총경지면적 205만ha 중에서 절반인 103만ha이 준농림지역으로 지정되어 있고 국토면적의 29.4%에 이르러 현재 도시적인 토지이용이 국토면적의 2.4%임에 비교할 때 너무나 과다한 면적이 준농림지역으로 지정되었다. 이러한 농지말살정책은 세계 어디를 가 보나 찾아 볼 수 없는 자유방임적이고 무분별한 국토이용정책일 것이다. 변경된 토지행위 제한 규정의 완화책으로 농촌지역의 난개발과 연도 개발 등의 비생산성 토지이용을 위한 농지전용은 심각하게 우려할 정도로 나타나고 개정된 토지이용정책을 보면 농지보전의 위기감이 없지 않으나 변경한 지 얼마되지 않는 어제의 농지보전정책으로 되돌이킬 수 없는 것이 오늘의 국토이용정책 당국과 농지 당국의 입장이다.

그후 새로운 농지법 제 13조에서 농지이용계획을 수립할 수 있는 길을 열어 놓아 준농림지역에 대한 종합적인 토지이용계획을 수립할 수 있는 법적 근거를 마련하였다. 농지의 종합적인 이용계획의 내용이란 보전 목적의 농업 생산 유지 농지 즉 농업진흥지역의 농지와 유사한 성격의 농지와 타용도 전용을 전제로 한 개발 용도의 농지로 크게 중분류할 수밖에 없을 것인 즉 이의 실행 가능성에는 의문의 여지가 없지 않다고 본다. 왜냐하면 첫째 농업 유지용과 개발용의 농지는 전용의 정도가 틀릴 것이고 재산적 가치가 상이하므로 토지이용계획

을 수립함에 따라 지가 하락 현상이 뒤따르는 경우가 발생할 것이므로 이 경우에 지주의 강한 반발이 예상되고 민선 시장 군수가 적극적으로 토지이용계획 수립을 기피하거나 연기시킬 소지가 없지 않다. 또한 가능한 범위 내에서 개발 가능한 토지를 넓히고 농업 생산지역은 축소시켜 당초의 의도한 대로 농지보전의 의미가 퇴색할 가능성도 없지 않다.

필자가 조사한 바에 의하면 남양주시 고층 아파트신축이 가능한 준농림지역은 당초 평당 2만원에서 최고 100만원까지 50배가 상승한 곳이 있는가 하면 양평군의 전원 주택이 가능한 준농림지역의 농지가 당초 2만원에서 평당 20만원으로 약 10배 가량 지가상승이 있었다. 현재는 일부 수도권 지역에서 10~50배의 땅값 상승이 있었으나 앞으로 있을 두번의 선거 기간을 거치면서 지가 상승이 나라 전체 혹은 수도권을 비롯하여 대도시지역에서 급속히 확산될 때에는 지난 70년대 후반이나 80년대 후반과 같은 토지 투기붐이 재연된다면 그때는 불과불 농지의 종합적인 토지이용계획의 수립이 강력하게 추진될 것으로 사료된다. 필자의 견해로는 앞으로 2-3년 내에 이러한 요구가 있을 것으로 보며 그동안에 준농림지역에 대한 종합적인 토지이용계획에 대한 세밀한 검토가 있어야 할 것으로 본다.

준농림지역 토지이용계획의 대원칙은 집약적 개발정책이 지켜져야 한다. 농림지역의 농지가 주로 미곡 생산을 위한 평야 저지대임에 비해서 준농림지역의 농지는 앞으로 우리 나라의 국제 경쟁력이 높은 과수, 채소, 원예, 소가축 축산업이 계속되어야 하므로, 농촌은 원칙적으로 보전해야 하고 농지의 무차별한 전용은 제한해야 한다. 이러한 농업 생산공간은 앞으로도 계속 생산기반시설이 향상되어야 할 것이다. 농업 이외의 생산 및 개발 공간은 농촌에 흩어지지 않고 일정 지역에 집중되어 농어촌산업공간이 형성됨으로써 농촌 환경을 도시화로부터 분리되도록 하여야 하고, 농촌 정주공간은 기존의 취락을 대대적으로 정비하여 농촌전원개발을 유도하고 대도시의 확산에도 능동적으로 대비하여야 할 것이다.

경우에 따라서는 농촌의 정주공간과 생산공간이 공존하는 또 다른 패턴의 농촌공간을 생각할 수 있다. 하나의 예로서, 뉴질랜드의 도시 주변부의 '농촌지역(rural zone)'에 대한 사례를 설명하고자 한다. 수도 웰링턴 주변 한 주택도시의 경우 기개발된 도시계획구역 밖의 지역을 농촌지역이라는 용도지역을 설정하며 최소대지면적을 대략 400~500평 규모의 획지로 세분화된 토지군들이 있다. 이러한 소규모로 세분화된 필지에는 양모농업이나 과수농업의 전업농업은 불가능하고 도시 근교의 여가농업 내지 근교 겸업농가의 형태를 띠고 있었다. 우리 나라의 준농림지역도 적정최소대지면적을 1500㎡(약 450평) 규모의 근교 농촌지역 단지를 만든다면 지금과 같은 농지의 무분별한 난개발보다도 일정 규모의 근교 농촌주거, 농업생산 혼용의 농촌공간을 만들 수 있지 않을까 한다.

우리 나라에서 현재 농촌지역과 같은 용도지역이 필요한 경우는 통합시의 기본계획을 수립할 때 기본계획구역은 종전의 시·군 행정구역을 포함하는 넓은 면적이므로, 기

존의 도시계획구역은 계획상에 어려운 문제점이 적으나 도시계획구역 밖의 농촌지역은 어떻게 그 토지이용계획을 구상하느냐하는 점이 심히 곤란한 문제이다. 그 넓은 면적을 도시지역의 녹지지역으로 간주할 수도 없고 그렇다고 국토이용계획법 상의 용도지역을 그대로 따르게만 할 수도 없는 백지상태에 있다. 농림지역은 산림법이나 농지법에 의하나 준농림지역은 어디를 개발용도로 하고 어디를 보전용도로 규정해야 하는 심각한 어려움에 놓여 있다.

도시계획은 일단계로 기본계획, 이단계로 도시관리계획(개정될 도시계획법에서의 새로운 명칭), 삼단계 지구상세계획으로 구분되어 마지막 단계에서 토지이용 규제와 건축공간계획이 주어지므로 도시지역 내의 토지이용은 계획적으로 활용되도록 규정되어 있으나, 농지법에 의한 토지이용계획은 임지와 대지를 제외하고 농지만의 계획을 그 내용으로 함으로써 농촌의 다양한 개발 수요를 합리적으로 계획하기에는 공간적인 범위가 한정되었다. 적어도 농촌지역의 임지, 농지, 정주공간을 포괄하는 종합적인 농촌계획이 되어야 농촌의 다양하고 복합적인 개발 수요에 응할 수 있게 될 것이고 주변의 도시개발과도 연계시켜 농촌 및 농지계획을 수립해야 하는 문제가 없지 않다.

따라서 농지법상의 농지이용계획은 농지의 합리적이고 공공의 이익에 부합하게 활용을 강조하는 선언적인 계획이 될 수도 있고, 토지이용계획이 수립된다고 할지라도 농촌공간의 총체적이고 종합계획은 될 수 없고, 예전에 절대농지와 상대농지를 나누는 수준보다는 더 나아가서 농림지역이외 준농림지역의 농지를 세분화하고 그 토지이용제한을 제시하는 토지이용지침을 세우는 정도의 계획이 되지 않을까 한다. 그러나 현재와 같은 준농림지역의 개발공간(용적률)이 주거지역이나 공업지역 수준의 공간체계를 유지한다면 준농림지역의 농지를 세분하고 토지이용제한을 가한다고 하더라도 그 실익은 크게 의문시된다.

3. 준농림지역의 적정 용적률

농지보전을 위해서는 토지의 행위제한을 엄격히 규제하는 종전의 방식이 최선의 방법이나 이미 정부가 규제를 대폭 완화하였고 농지법에 의한 토지이용계획도 그 내용은 종전처럼 강하지는 못할 것이 명약관화하고 실시 시기도 미확정 상태에서 차선책을 강구하지 않을 수 없다. 토지이용 규제의 첫번째 방안인 토지의 행위제한 다음으로 건축 공간의 밀도 규제가 전자와 함께 활용되므로 다음에서는 준농림지역의 건축공간의 실체를 파악하고 그 적정 용적률을 얼마나 해야 할 것인지에 대하여 알아보자.

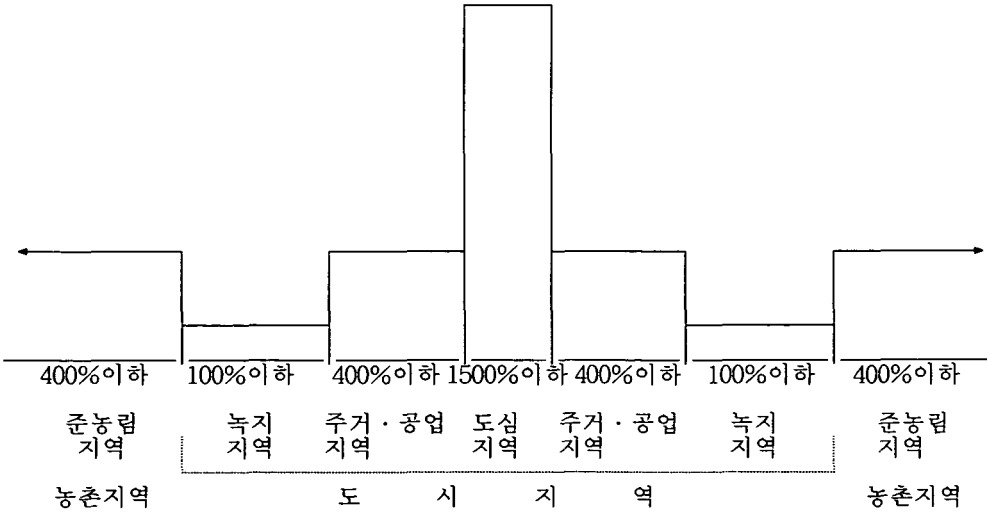
건축공간의 크기는 용적률로 표시된다. 토지 크기에 대한 총건축공간의 비율로서 주요한 용도지역의 용적률은 다음과 같다. 도심지의 상업지역의 용적률은 1,500% 이하, 일반주거 및 공업지역은 400% 이하, 자연녹지지역은 100% 이하로 규정하고 있다. 도시지역의 공간질서는 가운데가 높고 점차 낮아지는 체계로 질서있게 구성되어 있다. 그러나 도시 지역의 경계를 벗어나면서 부여된 건축 공간이 갑자기 높아져 주거

지역 수준의 건축공간으로 수직 상승한다. 도시지역을 둘러싸고 있는 준농림지역은 400% 이하로서 일반주거지역 및 공업지역과 같은 건축공간이 허용되고 있다(건축법 시행령 제79조 1항 14호).

〈그림 1〉은 도시지역은 도심에 업무상업 활동공간을 담을 수 있도록 가장 많은 건축공간을 허용하고, 그 다음은 주거 및 산업생산공간의 입지를 위하여 높은 공간을 만들고, 도시 외곽은 녹지공간을 충분히 확보하면서 개발공간을 갖도록 보다 낮은 공간을 계획함으로써 공간질서를 합리적으로 체계화하였다. 그리고 도시 경계를 넘어선 농촌 배후지역에 있어서는 더 많은 녹지가 존치된 농촌의 녹지대가 펼쳐져 있을 것임을 묵시적으로 시사한다. 그런데 역으로, 도시 주변부가 100%의 개발이 주어진 대신 도시지역밖 농촌지역의 개발가능공간이 400%나 주어졌다.

그러면, 도시지역내 녹지지역보다 몇 배나 큰 건축공간을 도시 바깥 농촌의 준농림지역에 부여함으로써 국토 공간질서 체계를 왜곡시키는 이런 규정이 왜 생겼을까? 다음에서 그 역사를 살펴보자. 일제하의 조선시가지계획령에 따라 상업지역, 주거지역, 공업지역, 녹지지역과 미지정지역의 다섯가지 용도지역으로 구분하고, 용도지역별 건축공간의 규제는 건축령에 의하여 시행하였다. 미지정지역은 식민지 경영을 시작하면서 장래의 산업 및 주택단지 개발 등 잠재력이 큰 대상지역을 유보지로 확보하여 두는 계획이었으므로, 주거지역이나 공업지역 수준의 개발공간을 유보함이 타당하였을 것이다. 해방 후, 조선시가지계획령은 도시계획법으로, 건축령은 건축법으로 계승되고 수차례 법 개정이 있을 때에도 미지정지역의 건축 공간은 일반주거지역이나 공업지역에 준하여 온 관례는 변함이 없었다. 건축법은 원칙적으로 도시계획법이 적용되는 도시지역 내에서만 시행되는 것이지만, 도시

그림 1 **용도지역별 건축공간(용적률) 비교**



지역 밖의 건축물 허가시에도 미지정지역의 규정을 적용하여 왔다.

국토이용관리법 제정 당시 이러한 관례에 따라, 취락지역, 공업지역 및 관광휴양지역 등 개발지역과 도시지역 이외의 전지역은 용도지역 미지정의 건축 공간의 규정을 적용하게 되었다.

금번 국토이용관리법 개정시에 준농림지역의 용적률이 미지정지역 곧 주거지역 수준으로 적용되는 것이 하나도 새로운 사실이 아니며 국토이용정책의 변화가 아닌 것처럼 생각될 지 모르나 그렇지 않다. 왜냐하면 종전에는 농지전용이 엄격하였고, 농업이외의 타용도의 이용이 봉쇄되어 있었기 때문에 높은 건축공간이 사용불능의 것이었다. 그런데, 금번 국토이용관리법 개정시 준농림지역에서 토지이용 행위제한이 무한정으로 완화되어 버리니까 사용될 수 없었던 그 높은 건축공간이 실행 가능한 공간으로 살아났던 것이다. 종전에는 농촌에 보전원칙이 지켜짐으로써 개발의 여지가 거의 없었으나, 지금은 준농림지역의 회복된 건축공간에 고층아파트군, 러브호텔, 연도개발 등 무절제한 난개발이 허용되어 국토이용정책에 일대 혼란이 일어나고 있다.

준농림지역의 건축공간의 허용범위는 최고 100%(자연녹지지역 용적률이 100%이하임)를 넘어서는 안되는 것이 원칙이다. 100%의 건축공간도 적은 공간이 아니다. 이는 5층 정도의 공동주택이나 다세대주택이 건립될 수 있는 공간으로 도시 주변에 좋은 전원주택을 지을 수 있는 건축공간이다. 서울 강남의 초기 고급빌라 연립주택은 100% 용적률로 건축되었고, 런던의 도심 주변의 고급 전원주택지 함스테드에는 대략 100%의 고급 다세대주택들이 즐비하여 있다. 따라서 준농림지역의 용적률은 100%보다 낮아야 할 것인 바, 여러 가지 대안으로 높게는 60%, 중간으로 40%, 낮게는 20% 수준을 검토하여 보자.

먼저 자연녹지지역의 용적률 변천을 살펴보면, 1970년대까지 개발초기의 건축법은 20%로 규정하였다. 1980년 건축법 개정시 60%로 개정되고, 토지이용의 고도화 추세의 현 건축법의 규정은 100% 수준이다. 따라서 농촌지역의 보전 의지의 정도에 따라서 20% 내지 60% 수준 내에서 결정될 수 있을 것이다. 60% 수준도 상당히 높은 수준이 되므로 가능한 한 농촌보전의 측면에서는 이 수준도 권고할 만한 건축공간이 아닌 것 같다. 왜냐하면 3층 연립주택이나 다세대주택 개발이 가능하므로 아파트가 안된다뿐이지 전원주택 개발이 가능한 건축공간이다. 대만의 비도시지역의 건축공간 계획을 보면 최소 개발공간으로 규정한 갑종건축용지(농사 향촌주택 농업-축산시설 마을공동시설등 소규모 건축용도)는 용적률이 40%로 되어 있다(김정부, 백선기 1993, p.130).

농촌 자연환경 및 농지보전을 철저히 하자면 준농림지역의 용적률은 건축공간이 가장 작은 20%를 적용함이 일반적인 원칙이어야 한다. 대신에, 농업시설 설치의 경우나 농어촌산업지구(새로운 농지법에서 신설예정)에서 공업 및 제반시설과 농촌부락의 재개발 등에는 별도로 건축계획이 완화되어야 한다. 보관, 창고, 유통, 가공 등 농업관련시설에 대해서와 농어촌산업지역 내의 개발시에는 자연녹지지역의 용적률을 넘지않

게 100% 이하로 하고, 나머지 농촌정비 및 노후 종합주택촌 등 개별 개발의 경우에는 60% 이하의 용적률을 적용하며, 일반적으로 준농림지역에 적용하는 건축공간을 20%이하로 축소하여 농촌의 건축공간을 보전의 원칙에 따라야 한다. 용적률이 100%를 넘어야 하는 경우의 개발은 국토이용 변경을 통하여 준도시지역 등으로 용도변경을 하여 시행되어야 할 것이다.

준농림지역의 일반적인 용적률을 20%이하로 함은 대단히 강한 정책이다. 1970년대초 그린벨트와 농지보전법 제정 이후 가장 강력한 토지이용 정책의 실현이 될 것이다. 그러면 왜 이처럼 최고로 강력 처방을 써야할까? 그 이유는 국토 공간질서의 확립과 대도시 주변지역의 난개발 방지 이외에 실제로 종전의 농정당국에 의하여 농지보전 정책으로 실행하였던 농지전용 심사기준에 대체할 유일한 정책 수단이자 앞으로 닥쳐올 토지투기에 대한 강력한 대책이 될 것으로 사료된다.

건축공간의 확대에 의한 국토공간의 확대재생산 행위는 무절제한 국토의 난개발을 초래하고 농촌환경을 파괴할 뿐 아니라, 가까운 시기에 대규모 토지 투기행위가 준농림지역을 중심으로 전국적으로 확산될 것이므로, 준농림지역의 건축공간을 용적률 20%로 낮추어야 하되 미루지 말고 빠른 시일 내에 실시하여야 한다. 토지투기를 근원적으로 통제하겠다는 통치권 차원에서 농촌의 건축공간 축소계획을 도입하여야 한다.

현행 법규상에는 건축법에서 준농림지역의 용적률은 용도지역 미지정지역의 용적률 규정을 적용하고 있으나, 앞으로 개정되는 도시계획법에 용적률, 건폐율, 최소대지면적 등 건축공간 계획 규정이 이관될 때에도, 준농림지역의 건축공간 계획사항이 도시지역 밖의 사항이라고 하더라도 새로운 도시계획법에는 규정되어야 한다. 왜냐하면 현재 농촌계획법이 없는 상태에서 개발 행위에 관해서는 도시지역의 개발행위와 연계시켜 개발행정의 일원화해야 되므로 준농림지역의 건축공간 계획사항은 건축법도, 국토이용계획법이 아닌 도시계획법에서 관할하여야 하는 것이 합리적이다. 장기적으로는 현재의 도시계획법을 도시 및 농촌계획법으로 전환하여 도시와 농촌의 통합되는 현실에서 국토의 정주공간 질서를 동일 체계로 관리하는 것이 바람직하다.

4. 농촌공간 개편을 위한 환지계획

농지이용계획이 농지의 선언적인 규정이 되었든 혹은 토지이용 지침을 규정하는 마스터 프랜이 되었든 농지의 기존 공간 질서를 재정비하고, 개별적인 토지이용 증진을 가져오는 실천적인 방안은 결여되어 있다.

준농림지역의 적정용적률(안)

- 원칙적으로 준농림지역(농업생산지구)의 적정용적률은 20%이하로 한다.
- 농업 관련시설의 설치 및 농어촌산업지구에는 100%이하로 한다.
- 기존부락 환경정비 등 농촌환경정비지구에는 60%이하로 한다.

토지이용 기본계획을 실천할 수 있는 프로그램적인 계획이 마련되어야 하는바, 이것이 농촌공간을 개편할 수 있는 실시계획이 곧 환지계획이다.

아시아적 모순 기후 조건 하에서 오랫동안 자급자족적이고 전통적인 농촌 공간질서를 21세기의 개방된 세계 속에서 새로운 농촌 구조로 재정립하기 위해서는 농촌 공간의 틀을 대대적으로 변혁시키지 않으면 안된다. 농촌 공간 구조는 단지 도시의 제2차 공간이 되어서도 아니되고 농촌 공간의 재구성을 통하여 밀려오는 도시화에 대비하여 개방과 자연환경보전의 양면을 조화시키면서 근본적으로 기술첨단농업을 정착시킬 수 있는 공간 구조로 재구성하여야 한다. 선진기술농업이 비록 탈토지형의 산업으로 지향한다고 하더라도 현재와 같은 영세 필지의 조건과 철저한 토지소유형 농업의 전통적인 틀을 깨고 새로운 농업 생산의 장을 마련해 주어야 한다.

선진 농업 구조를 이룩한 독일이나 네덜란드 등 유럽의 여러나라들은 1950년 이전부터 국가 주도로 혹은 농민의 결성으로 농촌 공간 구조의 변혁에 힘을 합하였다. 그 규모는 전국토의 몇 십 퍼센트에 이르는 대규모 사업으로 진행하였다. 처음에는 소유농지 규모의 확대에 주안점을 두고 개별 경지면적 확대정책을 목표로 하였으나, 1970년대에 들어오면서 종합적인 농촌정비 공간계획으로 전환하였다. 농촌의 생산, 정주, 여가공간 등 모든 공간에 대한 계획적인 접근으로 농촌의 공간 구조를 재정립하도록 노력하였다.

우리 나라도 지금까지의 도시 중심의 개발정책에서 전국토의 공간 구성의 재정립이 시급하고 특히 농촌 공간 구조의 변환에 깊은 관심과 수십 조에 달하는 자금을 농업구조 개선에 투자하고 있다. 농촌의 정주공간을 재편성하고자 문화마을 사업을 시범적으로 진행시키고 한계농지의 정비사업을 법적 근거를 마련함과 동시에 또한 시범적으로 추진하고자 한다. 이제 시작 단계에 불과하여 평가할 단계는 아니지만 개별적으로 시범마을 정비사업이나 한계농지정비사업의 단위 사업의 개별적인 시행보다도 생산기반의 정비와 농지의 기술적인 유동성(환지 등에 의한)을 증대시키고 농업의 국가 경쟁력을 향상시키고 미래지향적인 농촌 공간 구조를 갖도록 종합적인 환지계획 프로그램을 마련하여 기존의 농촌 공간 구조를 혁신하도록 국가적인 노력을 경주하여야 할 것이다. 배청(1993)은 매년 10만ha씩 앞으로 10년간 총 100만ha에 이르는 광대한 농촌 공간을 단순한 생산기반정비사업과 마을 정비사업 수준을 훨씬 상회하는 국가적인 공간 재배치 사업으로서 농촌 공간 개편을 주장한다.

국토 공간이 대폭적으로 재구성되면 종전의 폐쇄적인 농촌 공간을 보는 관점은 수정되어져야 할 것이다. 우리 나라의 농촌 구조 개편사업이 농촌 내부에만 국한하여 정체적인 관점에서 살펴보지 말고 변화하는 국토 공간과 보조를 맞추어 대대적으로 그리고 대도시권의 큰 틀 속에서 농촌 공간을 개편하고 조정하는 과정을 거쳐 나가야 한다. 도시와 농촌의 일체화가 급속히 진행되고 농촌의 변화 공간과 첨단기술농업의 정착 혹은 여가와 겸업농업을 겸한 형태도 수

용할 수 있는 농촌 공간의 재편성이 시도되어야 할 것이다.

준농림지역의 제도를 너무 성급하게 도입하여 현실적으로 준농림지역의 농지가 장래 주거 등 도시적 예비 토지로 인식 전환을 가져오고 현실적으로 지가상승을 초래함으로써 준농림지역을 단순히 농업 전용 목적으로 농지 정비를 한다는 것이 지주의 거부감과 전용기회를 박탈당하지 않을까 하는 의구심을 갖게 하므로 장래 준농림지역의 정비 방식은 종전의 경지정리사업 방식보다 다양하고 폭넓게 개발 요구사항을 포함해야 할 것이다. 그 방식이 '경지정리 + 토지구획정리사업'의 복합 형태가 되든 어느 한 가지 형태의 사업 방식이 되든 내용적으로는 두 가지 사업의 절충되는 과정이 있어야 할 것이다.

준농림지역의 도입으로 지가가 현저하게 높게 형성될 때에는 공시 지가에 의하여 농지 매입에 의한 문화마을 정비사업이나 한계농지 정비사업도 벽에 부딪힐 것이다. 환지계획에 의하여 농촌 및 농지 재정비 혹은 교환 분합사업을 실시하는 것이 지주의 거부감을 최소화하고 농촌정비를 수행할 수 있다. 과다한 개별 토지의 매수 비용을 지급하지 않고 토지를 재정비하므로 준농림지역의 지정으로 인하여 발생한 개발이익을 포기하거나 축소하지 않고 오히려 환지로 인한 추가적인 개발이익을 얻을 수 있게 되므로 환지에 의한 농촌공간 정비사업에 대하여 지주의 호응을 보다 많이 받을 수 있다. 그리하여 농촌 공간의 농업적 기회의 정착과 동시에 도시적 토지이용 기회를 확대함으로 공간 질서 및 조화, 또한 부수적으로 발생하는 지가상승의 기회를 창출하여 지주의 이익과 새로운 공간 질서를 창조하는 농촌 정비 방안이 출현될 수 있다.

영세 분산된 소농 형태의 우리 나라 농업은 종전의 소유권 중심의 농업 생산패턴으로는 국제 경쟁력을 가지기가 심히 어렵고 다가올 첨단 영농의 전환에 맞추어 낼 수가 없을 것이다. 또한 평야지의 미작지대의 대농업 생산 체제에 적응하고자 하면 지금의 농촌 구조를 획기적으로 바꾸지 않으면 안된다. 기술 농업에 적합한 농장 조성, 새로운 세대들에 의한 세대 교체를 원활히 하기 위해서도, 농지의 매입을 위한 거대한 공공자금의 차입이나 투기적인 도시자본의 유입없이 부드럽게 이룩할 수 있는 방법을 강구하여야 한다. 우리 농업 구조에 합당한 농장 조성을 효과적으로 달성하는 실천적인 방법은 환지계획이다.

문민정부는 농촌 개혁의 일환으로 1994년 12월 농어촌정비법을 제정하여 농촌의 공간정비를 대대적으로 시행할 수 있도록 법적 근거를 만들었다. 종전의 농업생산기반조성 일변도에서 생산기반조성 이외에 농촌생활 환경정비, 한계농지, 농어촌 휴양자원의 개발까지 포함한 종합적인 농촌정비 대책을 제안하고 있다. 특히 농업생산기반정비사업과 생활환경정비를 함께 수행할 수 있는 길을 열어 놓음과 동시에 그 실시 방안으로 환지에 관한 많은 변혁의 길을 열어 놓았다. 종전의 경지정리사업시 농지의 재정비 방법의 환지에서 종합적인 농촌공간 정비방안으로 활용할 수 있도록 대단한 진전이 있었다. 농업경영 합리화를 주선하기 위하여 집단환지를 도입하고, 농업경영을

포기하는 경우의 불환지와 농업이외의 타용도의 토지를 확보하기 위하여 창설환지를 규정하는 획기적인 환지계획의 길을 열었다. 그러나 대도시의 확산에 따라 농촌공간의 다양한 개발 수요를 감당하기 위해서는 경지정리사업에 부수적으로 생활환경을 정비한다는 관점이 아닌 농지의 경지정리사업과 도시 개발방식의 토지구획정리사업을 동등하게 동시에 수행한다는 적극적인 농촌공간 재정비 자세가 필요할 것이다. 우리 나라 농촌의 극심한 노령화현상에 따른 농촌공간의 활동 주체의 대폭적인 세대교체를 감당할 수 있기 위하여서도 현재의 농어촌정비법의 환지계획도 앞으로 더욱 과감하게 오픈해야 할 것이다(배청 1993).

그리고 국토공간을 대폭적으로 개편사업을 수행하면서도 토지 매입자금이 소요되지 않는 장점을 가진 것이 환지방식이다. 환지계획은 단순히 토지의 공간질서를 재구성할 뿐만 아니라 소유권의 정비도 동시에 수행하면서 또한 기존의 소유의 가치를 재창조내지 확대재생산함으로써 실천성이 강한 농촌정비 방안이다.

5. 자연녹지지역의 토지구획정리

농촌보전을 위하여 준농림지역의 토지이용 규제로 인하여 발생되는 토지부족현상을 해소하는 토지공급확대 방안으로서 도시지역내 자연녹지지역의 토지구획정리사업의 허용과 수도권지역에서 농촌전원개발을 촉진시킬 것을 다음의 두 장에서 검토하고자 한다.

국토종합개발계획(1992~2001년)에서 앞으로 전국의 토지수요량은 1,291㎢로 예측하고, 토지공급 가능량은, 도시지역내에서 개발가능지로 21.6%, 도시지역내의 생산녹지에서 28.7%로서 도시계획구역내에서는 전국 토지수요량의 50%만이 공급가능하고, 나머지는 도시근교의 농촌지역(42.7%)과 바다 매립(7%)으로 도시개발용지를 공급하는 수급 계획을 세워, 폭발적으로 늘어나는 토지 수요를 농촌 지역의 준농림지역에서 토지공급을 획기적으로 제공할 것을 전제로 하였다. 준농림지역의 건축공간의 강력한 축소정책은 결과적으로 토지공급을 크게 제약하는 요건이 되고, 토지수급의 측면에서 획기적인 토지공급 확대방안을 마련하여야 한다. 농촌의 준농림지역이 아닌 도시지역에 집약적인 개발을 유도하기 위하여서는 도시지역의 개발공간을 대폭적으로 개방하지 않으면 안된다. 전국 도시계획구역의 면적이 13,332.64㎢이고 그 중의 82.4%인 10,981.04㎢가 녹지지역이다(김정호 1994 p25). 따라서 도시계획구역내 녹지지역의 일부 면적이 제3차 국토계획기간 동안의 전국 토지수요량을 충분히 충족시킬 수 있다.

도시지역내 자연녹지지역의 개발은 가장 현실적이고도 합리적인 토지공급 확대방안이며, 준농림지역 개발억제에 대체할 수 있는 확실한 방안이다. 녹지보전이라는 명목으로 개발이 유보된 미개발의 넓은 공간이 도시지역 내에 확보되어 있어 준농림지역의 건축공간의 축소로 인한 토지공급 부족현상에 대체할 수 있는 충분한 토지가 있다. 개발되기 전 분당 신도시 지역은 성남시 도시

계획구역 내의 녹지지역이었고 산본, 평촌, 중동 지역들이 모두 도시지역 내의 녹지지역이었다.

도시 계획적인 면에서 녹지지역은 도시성장에 따라 향후 점차적으로 개발지역으로 편입되므로 다분히 개발 유보지적인 성격이 강하다. 녹지지역은 세 가지 종류로 구분되어 있다. 보전녹지지역은 자연경관이 수려하거나 고속도로 주변녹지대 등과 같이 보전해야 할 경우에 지정되고, 생산녹지지역은 농업생산 토지의 잠식을 방지하기 위하여 녹지로서 존치토록 하고, 그외 녹지지역은 자연녹지지역으로 지정된다. 기존의 자연부락이나 장래 개발용도의 토지도 자연녹지지역으로 지정되므로 자연녹지지역은 사실상 개발 유보지로서 성격이 가장 강한 지역이다. 일반적으로 녹지지역은 보전되어야 한다는 고정관념에 억메여 있을 뿐이지, 자연녹지지역은 항구적으로 녹지를 보전하는 것이 아니라 필요가 있을 때에는 우선적으로 개발에 제공될 수 있는 지역이다.

자연녹지지역은 주거지역에 바로 인접하여 있으므로, 준농림지역보다 훨씬 좋고 개발 후에도 생활여건이 좋아 자연녹지지역에 개발이 허용되면 일반의 선호도가 높을 것은 당연하다. 또한 당국의 도시서비스의 공급 측면에서도 훨씬 경제적인 개발이 되고, 낮은 용적률로 인하여 녹지공간이 많이 확보됨으로써 보다 높은 질의 주거생활도 영위할 수 있을 것이다. 따라서 농촌지역 준농림지역의 무질서한 개발보다 도시 지역의 자연녹지지역의 계획적인 개발로 토지공급을 확대하는 것이 시민과 행정당국의 양 당사자가 모두 바람직한 개발이다.

금세기 초 런던 도시확장 시기에, 도시 주변부의 녹지지역을 개발할 것인가 아니면 도시지역 밖에 자족도시로 신도시를 개발해야 할 것인가에 대한 뜨거운 논쟁이 있었다. 밀러(Miller 1989). 레이몬드 운윈(R. Unwin)은 영국의 첫 전원도시의 설계자로서 레취워쓰의 도시설계를 마치고 그는 곧장 런던으로 되돌아 와서, 전원도시 계획원리와는 정반대로, 런던 대도시의 인접한 녹지지역에 전원도시(Green suburb)를 건설하는 작업에 뛰어들었다. 그리하여 신도시 계획가들은 강한 배신감을 표시하고 심한 반발

토지구획정리사업법 사무처리규정 제3조 1항 1호 및 2호의 개정

현행: 1. 대상지역: 도시구역내에서는 주거지역, 상업지역, 공업지역내에서만 계획하여야 한다. 다만, 진입도로 등 공공시설설치를 위하여 필요한 때에는 그 부분에 한하여 녹지지역의 일부를 포함할 수 있다.

2. 지구의 최소규모: 도시계획법 제17조의 규정에 의한 주거지역, 상업지역내에서는 50,000㎡이상, 공업지역내에서는 150,000㎡이상

개정 : 1. 대상지역 : 도시구역내에서는 주거지역, 상업지역, 공업지역, 자연녹지지역내에서만 계획하여야 한다. 다만, 진입도로 등 공공시설 설치를 위하여 필요한 때에는 그 부분에 한하여 자연녹지지역 이외의 녹지지역의 일부를 포함할 수 있다.

2. 지구의 최소규모: 도시계획법 제17조의 규정에 의한 주거지역, 상업지역내에서는 50,000㎡이상, 공업지역, 자연녹지지역내에서는 150,000㎡이상

과 이론적인 도전을 하였다. 그러나 계획가들은 그들의 계획논리에는 충실하였을지 모르나 일반 시민의 입장에서는 레이몬드 운윈의 실용적인 도시개발 방법이 훨씬 합리적인 문제 해결이 되었다. 런던 중심지 바로 북측에 충분한 공원 녹지에 둘러쌓인 함스테드(Hampsted)는 오늘날도 런던 사람들이 아주 좋아하는 고급주택지이다. 우리나라의 경우에도 자연녹지지역의 현행 용적률을 그대로 지켜 나가면서 계획적인 개발을 유도하면 도시 주변에 좋은 전원주택단지가 빠른 시일안에 형성될 수 있을 것이다.

우리 나라 대부분의 도시개발이 토지구획정리사업으로 시행되었으며 1970년대와 1980년대의 도시확장 시기에 가장 보편적이고 잘 알려진 개발방식이었다. 또한 이 개발방식은 재정자금의 지출없이 도시를 계획적으로 개발하고 감보에 의하여 개발이익을 지주가 토지로 부담하면서 발생된 개발이익을 공공과 사인이 서로 타협적으로 분할함으로써 앞으로 지방화 및 민주화 시대에는 다시 한번 빛을 볼 수 있는 토지 개발방식이다. 신도시 개발과 같은 대규모 개발의 경우에는 토지개발공사같은 큰 국가 단위의 개발 주체에 의하여 개발함이 보다 효과적이겠지만, 앞으로 지방화시대에 농촌의 소규모 전원개발이 활발해지게 되면 토지개발공사과 같은 대조직보다는 지방자치단체나 지주조합에 의하여 시행되는 것이 보다 현실적인 개발방향이 될 것이다.

그러나 토지구획사업의 사업시행은 주거지역, 상업지역, 공업지역만 가능하도록 하고 자연녹지지역에는 인정하지 않고 있다. 현재 자연녹지지역의 개발의 경우에는 토지구획정리사업이 불가능하므로 토지형질변경에 의한 난개발밖에는 할 수 없다. 따라서 토지구획정리사업을 허용함으로써 질서정연하고 충분한 녹지공간과 필요한 공공용지를 확보하여 주생활의 질이 향상된 전원도시 개발을 유도해야 마땅한 일이다.

정부는 토지구획정리사업 사무처리 규정 제 3조 1항 1호를 다음과 같이 개정하여 자연녹지지역의 토지구획정리사업을 가능하게 하여 토지공급을 확대하고 원활히 하여야 한다. 그리고 2호에서 자연녹지지역의 개발규모가 주거지역이나 상업지역보다 크고 공업지역의 최소개발면적과 같은 150,000㎡로 개정한 이유는 자연녹지지역의 필지 하나의 최소대지면적이 350㎡로 주거지역의 60㎡보다 훨씬 크기 때문에 개발규모도 커야 한다.

자연녹지지역이 개발되면 토지투기 문제가 우려된다. 자연녹지지역이 구획정리사업지구 대상으로 지정되면 토지가격이 상승한다. 왜냐하면 개발규제로 인하여 주어진 건축공간이 개발에 응할 수 없게 되었다가 개발이 허용되면 당연히 그 공간의 가치가 현실화하기 때문에 지가가 오를 수밖에 없다. 이 지가 증가분은 규제완화로 인하여 발생한 것이고 새로운 개발이익이 추가로 생긴 것은 아니라고 볼 수 있다. 자연녹지지역이 개발 후에도 용적률에 변동이 없고 주거지역으로 용도지역 변경이 없다는 확고한 정책이 있으면 토지투기에 대하여 대응해 나갈 수 있다. 자연녹지지역의 토지투기 방지의 핵심적인 장치는 용적률 100%를 유지하는 것이다. 또한 자연녹지지역이 많이 개

발되면 대체 토지의 공급 증대로 인하여, 자연녹지지역에 있는 토지의 가격은 오르나 인근의 주거지역의 지가는 상승하지 않고 오히려 낮아질 수 있는 효과도 기대할 수 있다. 도시지역내의 자연녹지지역이 계획적으로 개발되는데 다소의 지가상승이 있다고 하더라도, 준농림지역에 무질서하게 도시가 확산되고 몇배, 곳에 따라서 몇 십배 이상의 지가상승이 있는 것보다는 사회적인 편익이 훨씬 높은 것이므로 자연녹지지역내 토지구획정리사업은 적극적으로 추진되어야 한다.

6. 수도권지역의 농촌정비정책

수도권지역에서는 심각한 토지수급의 불균형 상태가 지속될 것으로 예측되고 있다. 제3차 국토종합계획기간(1992~2000년) 동안 수도권의 추가 토지소요량은 410㎢로 추정되고, 공급가능량은 235㎢로 예상되어 서울주변에서는 토지부족현상이 심화될 것으로 보고 있다. 410㎢의 크기는 현재의 서울과 수도권전역의 기개발면적과 비슷하여 10년 동안에 현재의 서울-인천-수원의 기존 개발지만큼 추가된다는 것을 의미하므로 늘어나는 토지수요를 감당할 절대적인 공급확대정책이 수립되어야 할 것이다.

그 확대정책방안으로 세 가지 대안이 있는 바, 첫째는 수도권 전지역이 난개발로 인해 무질서한 도시확산이 되는 경우, 둘째는 개발축을 만들어 지속적으로 신도시개발을 만드는 성장모델, 세번째는 그린벨트 바깥의 수도권 농촌지역에 소도시개발 내지 농촌정비를 활성화하는 방안이다. 첫번째 경우는 현재 준농림지역의 토지이용정책을 수정없이 수용하는 경우로 이를 방지하기 위하여 지금까지 건축공간의 축소와 토지공급 확대 방안을 연구하고 있다.

두번째 방안인 도시개발축의 형성에 대하여 살펴보자. 얼마전 조선일보(1995. 3. 27)에는 서울, 과천, 안양, 수원, 오산, 평택, 천안까지 서울 도심에서 직선 거리로 90-100Km의 지역이 서울로 연결되는 '수도권 도시벨트'라는 머리 기사를 쓰고 있다. 이 도시개발축은 경부선 철도를 중심으로 기존 도시가 연속적으로 개발확장되는 것이고, 또 다른 개발축은 경부고속도로를 따라 현재 신도시 개발축이 형성되어 나가고 있다. 서울 그린벨트를 지나 분당신도시를 출발하여 용인군 수지면 일대, 신갈 인터체인지부터 남쪽일대의 영통지구 개발이 현재 진행 중이고 아래로 오산을 거쳐 안성과 천안시까지 연장하여 두 개발축은 만나게 될 것이다. 서해안 고속도로를 따라 개발될 산업도시축은 아직 제대로 형성되지는 않았지만, 안산신도시로부터 남양, 발안, 안중 등 아산만 일대와 충남 태안반도의 중화학공업지역와 그 배후도시군들을 연결하게 될 것으로 예상된다. 경부고속전철의 건설로 천안에서 대전을 연결하는 지역이 다시 도시개발축의 연장선상에 있게 될 것이고, 산업도시축은 장래 군장, 새만금 종합산업지역까지도 도달할 가능성이 없지 않다. 그외에도 도시개발축의 발전 가능성은 중부 내륙개발축이나 동서고속전철 건설에 따른 관광·레져 개발축 등 여러 곳에서 찾을 수 있다.

이상의 여러 개발축을 만들어 대도시를 정비발전시키는 모델은 지역성장 형태를 계획적으로는 체계화시킨 것으로 설득력이 있고 지역개발 모델로 연구해 볼 만한 이론적인 가치가 있다고 본다. 그러나 여러 개의 신도시들을 개발축을 따라 계속 조성한다는 것은 재정적인 측면에서나, 광역도시 관리면에서 성장의 한계가 있고, 잘못하면 도시 연담화를 범할 수도 있다. 개발축에 의한 개발은 성장 위주의 개발론으로 환경친화적이기보다 인위적이고 국가 주도형으로 진행될 가능성이 크다.

세번째 대안인 농촌지역 정비방안을 살펴보자. 런던이나 동경, 서울과 같은 경우에 큰 모도시 주변 반경 50Km 이상 혹은 100 Km이상까지도 도시확산이 연속되어 대도시권 전체가 하나의 도시로 커질 수가 있다. 그린벨트를 도입한 런던은 대도시 연담화를 방지할 수 있었고 그린벨트 설치를 실패한 동경은 지역 전체가 하나의 도시지역으로 형성시켜 버렸다. 서울은 지난 이십년간 그린벨트 제도를 성공적으로 시행하여 서울 등 대도시의 도시확산은 막아 놓았지만 이제 도시성장이 그린벨트를 넘어선 주변 농촌지역을 어떻게 처리해야 하느냐에 정책적인 고민을 하고 있다. 동경의 경험처럼 대도시 주변 농촌을 통채로 도시화지역으로 할 것인가 아니면 런던의 대도시 주변농촌지역을 농촌으로 보전해 가면서 농촌 소도시 개발[3]로 대처해나가야 할 것인가를 두고 서울은 기로에서 고민하고 있다.

현재 우리 나라는 대도시주변지역에 대한 계획 부재의 상태에 있고, 단지 대도시지역 주변 농촌지역에 대하여 국토이용관리법상 준도시지역(취락지구)으로 지정되어 농촌 자연부락 범위에 초보적이고 단순한 계획기법을 적용하고 있을 뿐이거나 무계획의 농촌지역으로 그대로 준농림지역으로 지정되어있다. 실상 이 지역은 서울에서 무섭게 뻗어나오는 확산에 미리 대비하여야함에도 불구하고 아무런 준비없이 방치되어 왔다. 예컨대 광주군의 초월면, 실촌면의 곤지암 마을 등은 여러개의 자연부락이 3번 국도를 따라 띄엄띄엄 준도시지역으로 지정되고 그 사이사이에 위치하고 있는 준농림지역에는 주유소, 휴게소 등의 연도개발이 진행되므로 국도의 통과교통에 장애가 되고 있다. 이 지역은 우선적으로 연도개발을 방지하는 한편, 기존부락의 정비이외 서울에서 넘어오는 은퇴자 혹은 농촌에 거주하기를 원하는 이주자를 위한 전원개발을 촉진시켜야 하며, 농촌소도시 내지 전원개발을 체계적

[3] Garden City운동이 영국에서 시작되고 뉴타운 건설이 활발하였기 때문에 영국 런던의 도시성장은 대부분이 신도시 건설에 의하였을 것이라고 잘못 인식하기 쉽다. 이차대전 이후 영국의 노동당 정부가 적극적으로 추진한 신도시 개발정책에 의하더라도 기존 도시의 성장이나 농촌의 정비에 의한 개발보다 훨씬 미달된다는 점을 기억하여야 한다. 배청 박사논문의 4장 6절 "The effect of new town development on urban growth에서 런던 대도시 지역에서 신도시 개발이 전체 도시 개발의 11.9%만 담당하고 나머지는 기존도시의 확장 내지 농촌 소도시의 성장에 의하였음을 조사 분석하였다. Strettond은 영국의 40개 신도시가 도시개발의 감당한 비률이 약 10% 정도라고 설명하고 있다. Peter Hall교수의 London 2001의 저서 23페이지 표3 런던 대도시지역의 신도시 개발의 인구 이동에 관한 데이터를 필자의 계산한 바에 의하면, 신도시가 대도시 지역 전체 인구의 14% 정도를 담당하고 있었음을 알 수 있다.

이고 계획적으로 개발을 유도하면서 농촌의 무질서한 개발방지와 농촌환경을 지켜나가야 할 것이다.

지금 서울주변 농촌지역에서는 기존부락의 재정비뿐만 아니라 서울로부터 이동하는 인구수용에 대비하여 농촌계획이 시급하고 절실하게 필요한 시기이다. 그러므로 기존부락이 준도시지역이든, 준농림지역의 자연부락이든, 혹은 도시지역의 자연녹지지역이든 이 모든 농촌지역의 개발 정비작업이 신속하게 이루어져 수도권의 토지부족을 타개하여야 할 것이다. 그리고 이때에는 중앙정부나 국가단위의 공공개발기관보다는 지방자치단체나 지방 주민 스스로 개발을 주도하거나 제3섹터와 함께 농촌정비를 이루어 나가야 하겠다.

현재 우리 나라의 법체계는 도시지역은 도시계획법으로, 농림지역은 산림법과 농지법 등으로 확실한 법적 근거에 의해 운영관리되고 있으나, 농촌지역계획이 절실히 요청되는 준도시지역과 준농림지역은 법적 뒷받침이 미약하다. 대체로 국토이용관리법에 의한 운영관리지침으로 법적 미비함을 대처해 나가고 있다. 준도시지역은 도시계획법과 토지구획정리사업법을 준용하나, 준농림지역의 개발에는 완화된 농지 전용 및 산림전용 규정에 의한다. 취락지구뿐만 아니라 농촌의 자연부락을 확대개편하는 정비계획에도 토지개발의 실용적이고 효과적인 방식인 토지구획정리사업 방식을 응용하여야 할 것이다. 따라서 도시지역의 자연녹지지역, 준도시지역의 취락지구, 농촌마을의 정비에 동시적으로 접근할 수 있는 법체계가 도입되어, 특히 대도시지역의 광범한 확산으로 배후농촌의 전원개발 및 정비를 통합적으로 다룰 수 있는 소위 농촌전원개발촉진법의 제정이 연구검토되어야 하겠다.

7. 결 론

국토이용관리의 대원칙은 집약적 개발정책(urban containment)이다. 개발은 도시지역에서 농촌지역은 보전되어야 함에도 불구하고 준농림지역의 지정으로 개발이 오히려 준농림지역에서 더 용이하게 되었다. 이를 바로 잡기 위해서는 최선의 방법은 지난번의 농지정책으로 되돌아가는 것이나 국토이용정책의 골격을 다시 되돌이킨다는 것은 현실적으로 쉽지 않다. 새로운 농지법에 의한 토지이용계획도 공간적인 범위가 농지에 한정되고 준농림지역의 세분화를 통한 토지이용규제를 대체적으로 제시할 수 있을 뿐 농촌의 난개발을 규제하는데는 충분하지는 못할 것이다. 농촌공간을 실질적으로 개편할 수 있고 앞으로 닥쳐올 기술농업, 도시화, 노령화 등의 변화에 적응할 수 있는 방안이 환지계획이므로 국가공간구조의 재정비라는 원대한 목표아래 농촌공간에 대한 종합적인 환지계획이 적극적으로 추진되어야 한다.

농촌공간을 보전하고 국토공간질서를 바로 세우는 차선의 방안은 준농림지역의 개발공간을 현재의 400% 이하의 용적률을 대폭적으로 축소하는 것이다. 농촌환경을 철저하게 보전하자면 준농림지역의 적정용적률은 20%를 원칙으로 하고 농촌환경정비지구에는 60%이하, 농업관련시설 및 농

어촌산업지구에는 100% 이하의 용적률을 적용하도록 할 것을 제안한다.

준농림지역의 용적률을 대폭적으로 축소하게 되면 결과적으로 토지공급을 제한하는 효과를 가져오게 되므로 토지공급을 획기적으로 확대하지 않으면 아니된다. 도시지역내 개발 유보공간으로 확보하고 있는 자연녹지지역을 과감하게 개방하여 토지구획정리사업이 가능하도록 하여야 한다. 토지구획정리사업법 사무처리규정 제3조 1항을 개정하여 자연녹지지역의 현재 용적률(100%이하)을 변동없이 전원개발을 하는 것이 농촌의 무절제한 도시개발을 막을 수 있고 주거생활의 질을 높이며 토지공급을 원활히 하는 실질적이고 지방화시대에 맞는 방안이라고 권고한다. 심각한 수도권의 토지부족현상을 해결하기 위하여는 공급확대 방안으로 도시지역내 자연녹지지역, 준도시지역 및 준농림지역의 농촌정비를 적극적으로 수행하도록 농촌전원개발촉진법(가칭)의 제정을 권고한다.

참 고 문 헌

강병기. 1995. "준농림지역에서의 실수," 「도시정보」 14(5), 대한국토도시학회.

건설부. 1994. 「국토이용에 관한 연차보고서」.

김의원. 1982. 「한국 국토 개발사 연구」, 대학도서: 서울.

김정부, 백선기. 1993. 「외국의 농지전용 허가기준: 일본과 대만을 중심으로」, 연구보고 282, 한국농촌경제연구원.

김정부, 백선기, 김홍상, 전장수. 1994. 「농지소유 및 전용제도 개편의 영향과 대책에 관한 연구」, 연구보고 R305, 한국농촌경제연구원.

김정호. 1994. 「한국의 토지이용규제」, 규제연구 시리즈 9, 한국경제연구원.

배 청. 1993. "농촌계획의 사례연구: 오산시 양산동 취락지역," 「국토계획」 28(3), 국토·도시계획학회.

———. 1994. "농촌정비와 환지정책," 「농촌경제」 16(4), 한국농촌경제연구원.

이재룡. 1994. "준농림지역이 도시개발에 미치는 영향과 대책," 「도시문제」 11월호, 29(312), 대한지방행정공제회.

한국농촌경제연구원, 1993. 「농지제도 개선과 농지법 제정방향」, 농지법 제정을 위한 4개지역 공청회 결과보고서, D8.

王 東. 1994. "전환기 북경의 1도시계획," 서울21세기 국제학술대회: 전환기의 도시, P1299-140, 서울21세기 연구센터.

Bae, C. 1991. "Green Belts and Urban Growth in London, Tokyo and Seoul Metropolitan Regions," Unpublished Ph.D. Thesis, University of London, Greater London.

Hall, P., Gracey H., Drewett R. and Thomas R. 1973. *The Containment of Urban England*, Urban and Metropolitan Growth Process, Vol. I: The Planning System: Objectives, Operations, Impacts, Vol. II, PEP and George Allen and Unwin, London.

Hall, P. 1989. *London 2001*. Unwin Hyman: London.

Masser, F. I., 1989. "Japanese Urban Planning: Some British Perspectives: Introduction," *Town Planning Review* 57(2).

Miller, M. 1989. "The Elusive Green Background: Raymond Unwin and the Greater London Regional Plan," *Planning Perspectives* 4: 15-44.

Stretton, H. 1978. *Urban Planning in Rich and Poor Countries*. Oxford University Press: Oxford.