

## 농촌정비계획제도의 문제점과 개선방향



황 한 철

한경대학교 지역자원시스템공학과

### 1. 농촌정비 관련 계획과 법체계

그동안 농촌공간에 대한 개발과 정비는 정부부처별 사업지침에 의해서 이루어져 왔다고 해도 과언이 아니다. 그 이유는 우선 농촌공간 전반에 관한 농촌계획제도로서의 법률이 마련되어 있지 않았고, 농촌공간의 정비는 관련 부처의 개별 사업의 하나로서 인식되어 왔기 때문이다. 이에 따라 중앙정부의 관련부처는 농촌지역에 대한 전반적인 계획법을 제정하기보다는 부처별 개별사업을 추진할 수 있는 사업법으로서의 성격을 가진 법률을 제정하거나, 또는 근거법률을 제정하지 않고 부처별 사업지침을 만들어서 수행해 왔다.

이처럼 농촌공간을 대상으로 하는 종합적인 계획제도는 현재까지 도입되지 못하고 있는 실정이며, 농촌개발 및 정비사업도 통합적으로 이뤄지지 못한 채 부처별로 상충하는 경우가 많으며, 계획가, 실무자 그리고 수혜자인 국민에게 혼선을 발생케 하는 문제점도 있다.(윤원근, 2003)

그림 1은 국토이용 및 개발에 관련한 각종 법률을 각 부문별로 분류·정리한 체계도이다. 그 성격과 내용을 달리하는 100여 개의 법률들이 전체적으로 매우 복잡한 체계를 이루고 있으며 거의 대부분의 법률이 농촌지역을 대상으로 하고 있음을 알 수 있다. 또한 전체적으로나 부문별로 매우 복잡다기하며 다양한 개별법으로 제정되어 있어 체계성과 계층성을 제대로 갖추지 못하고 있는 점 등이 문제점으로 지적된다.

국토공간계획체계는 일반적으로 그 대상영역의 크기와 계획내용에 따라 전국계획, 지방(수도권, 특정지역 등)계획, 도시(특별

시, 직할시, 시)계획, 농촌(군, 읍면 등)계획 등으로 구분할 수 있다. 이들 계획의 내용과 상호관계는 그림 2와 같으며 국토기본법, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 '국토계획법'이라 함), 수도권정비계획법, 농어촌발전특별조치법, 농어촌정비법 등에 의한 각각의 계획이 수립·운영되고 있다.

농촌공간의 개발과 계획의 관련 법률에 대한 접근은 공간적 법률의 위계에 따라 국토기본법과 시·군 단위의 농촌계획까지 포함하고 있는 국토계획법, 그리고 농촌지역 및 마을단위의 계획·사업과 관련된 개별법을 통해 이루어진다. 농촌지역에서 종합계획이라고 할 수 있는 것은 국토계획법의 도시(군)기본·관리계획(이 경우 도시는 도농통합시)이 해당되나 법 시행초기라 아직 수립된 지역은 없다. 이는 농촌지역에도 도시계획기법을 적용하여 농촌계획을 수립하고자 하고 있으나 농촌지역은 산업, 경제, 문화 등 도시와 다른 특수성을 지니고 있기 때문에 이를 감안하여 신중을 기하여야 할 것이다.

이외의 대부분은 단위사업 위주의 개발계획들로 농어촌정비법, 농어촌발전특별조치법 등 각종 개별 법률에 의하여 계획·시행되고 있는 현실이다.

또한 계획, 개발, 이용 및 관리, 보전 등 기능별로 살펴보면 농촌지역의 현행 계획체계 및 범주는 그림 3과 같다. 계획 관련법은 국토기본법과 국토계획법, 농업·농촌기본법이 이에 해당하며, 개발에 관련된 법률로는 오지개발촉진법과 도서개발촉진법, 농어촌정비법, 농어촌발전특별조치법 등이 있다. 이용 및 관리 기능의 법률로는 농지법, 자연공원법 등이 있고 보전관련 법률도 농지법, 농어촌발전특별조치법, 환경보전법 등을 들 수 있다. 또

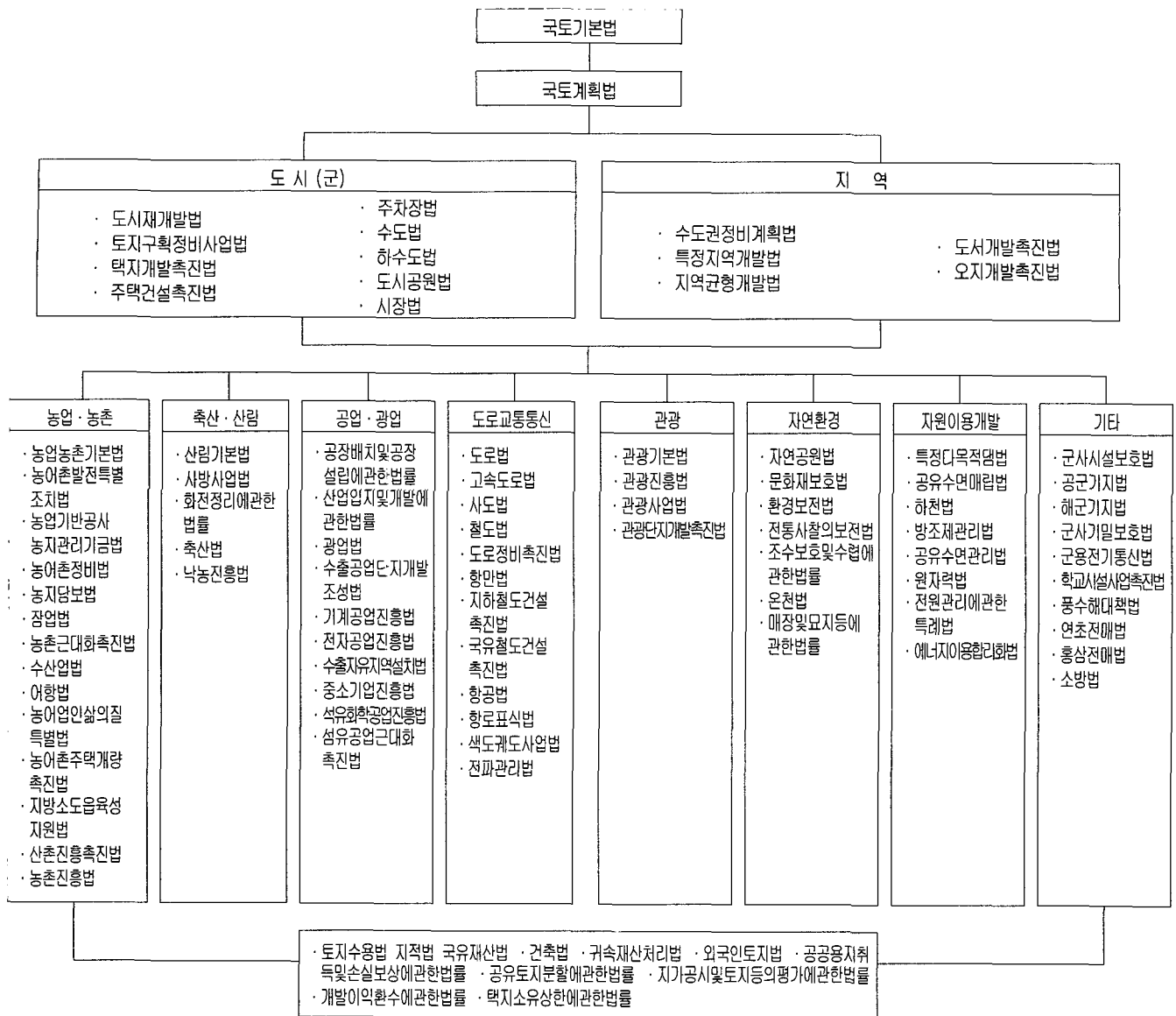


그림 1 국토이용 및 개발 관련 법률의 부문별 체계

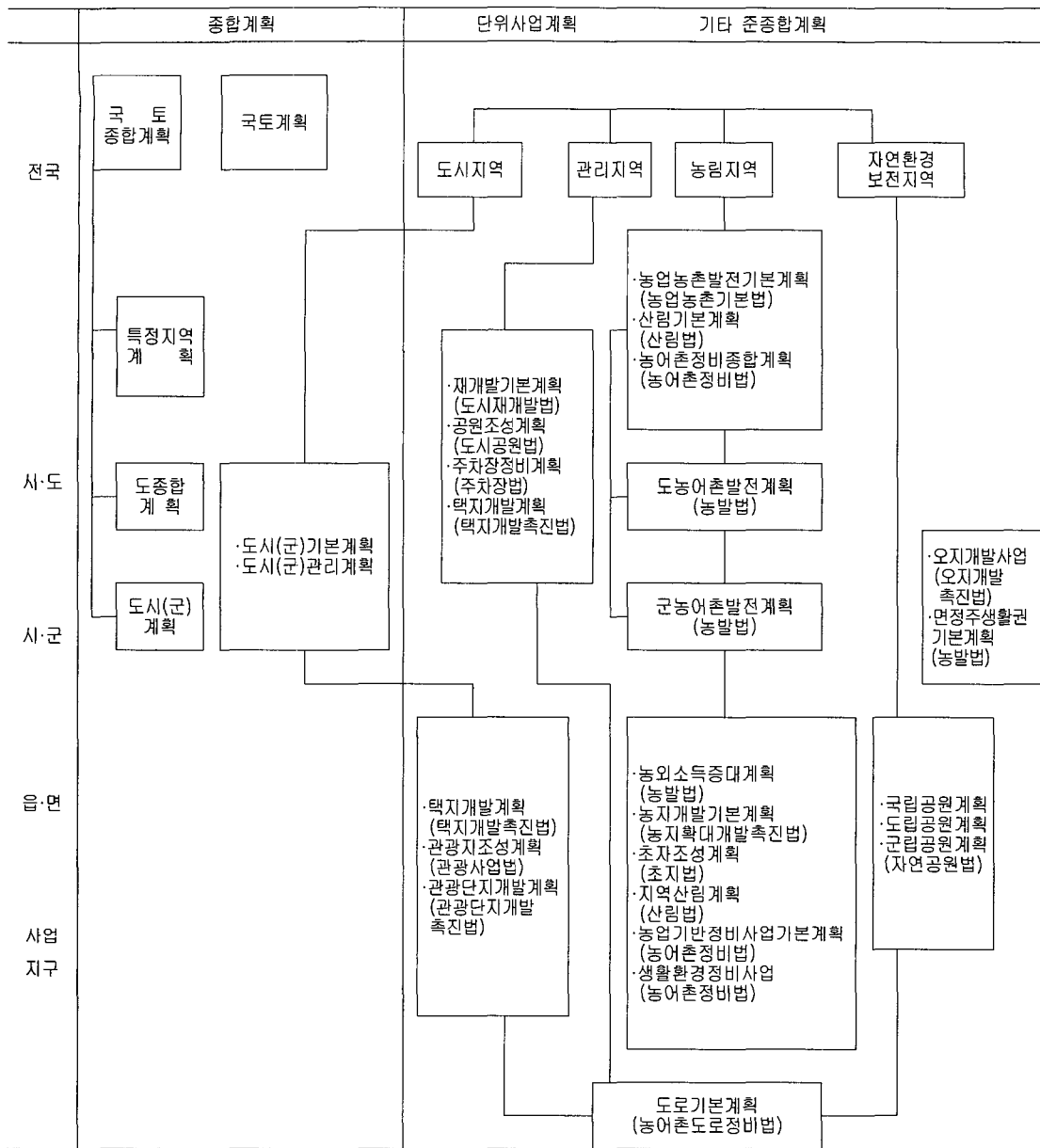
한 표 1에서 보는 바와 같이 국토전체, 시군단위, 읍면단위, 마을 단위 등 공간위계상의 관련법체계와 도시 및 농촌의 개별사업, 공업, 환경, 교통 등 내용상의 체계 등과 각종 기능별 체계를 살펴보면 동일공간을 대상으로 한 계획이므로 일관된 국토계획체계 속에 위상이 설정되어야 함에도 불구하고 법적 근거를 달리하고 있는 유사계획이 중복 수립되고 계획의 수직·수평적 관계사이의 연계성이 부족하는 등 여러 가지 문제점이 노출되고 있다.

2003년 1월 이후 정부는 종래의 국토건설종합계획법을 폐지하고 이를 보완하고 발전시킨 국토기본법을 제정하여 시행하였다. 동 법에서는 농촌지역을 포함하고 있는 시 또는 군의 종합계획을 수립하도록 규정하고 있다(제6조). 시·군 종합계획은 국토계획법에 의하여 수립되는 도시계획이라고 할 수 있다(제6

조). 시·군종합계획은 하위 법률인 국토계획법에 위임되어 있으며 동 법의 도시기본계획 및 도시관리계획을 의미한다.

국토계획법에서는 도시기본계획을 시 또는 군의 관할구역에 대하여 기본적인 공간구조와 장기발전방향을 제시하는 종합계획으로서 도시관리계획은 시 또는 군의 개발·정비 및 보전을 위하여 수립하는 토지이용·교통·환경·경관·안전·산업·정보통신·보건·후생·안보·문화 등에 관한 계획으로서 용도지역 및 지구, 기반시설의 설치 및 정비, 도시개발 및 재개발사업, 지구단위계획 등을 담는 계획으로 정의된다(제2조). 도시기본계획 및 도시관리계획이 농촌지역인 시·군 단위의 최상위 계획으로서의 역할과 기능을 하고 있다.

한편, 농촌마을에 대한 계획제도를 살펴보면 먼저 농촌에 있어



자료: 이정환 외(1993), 수정·보완

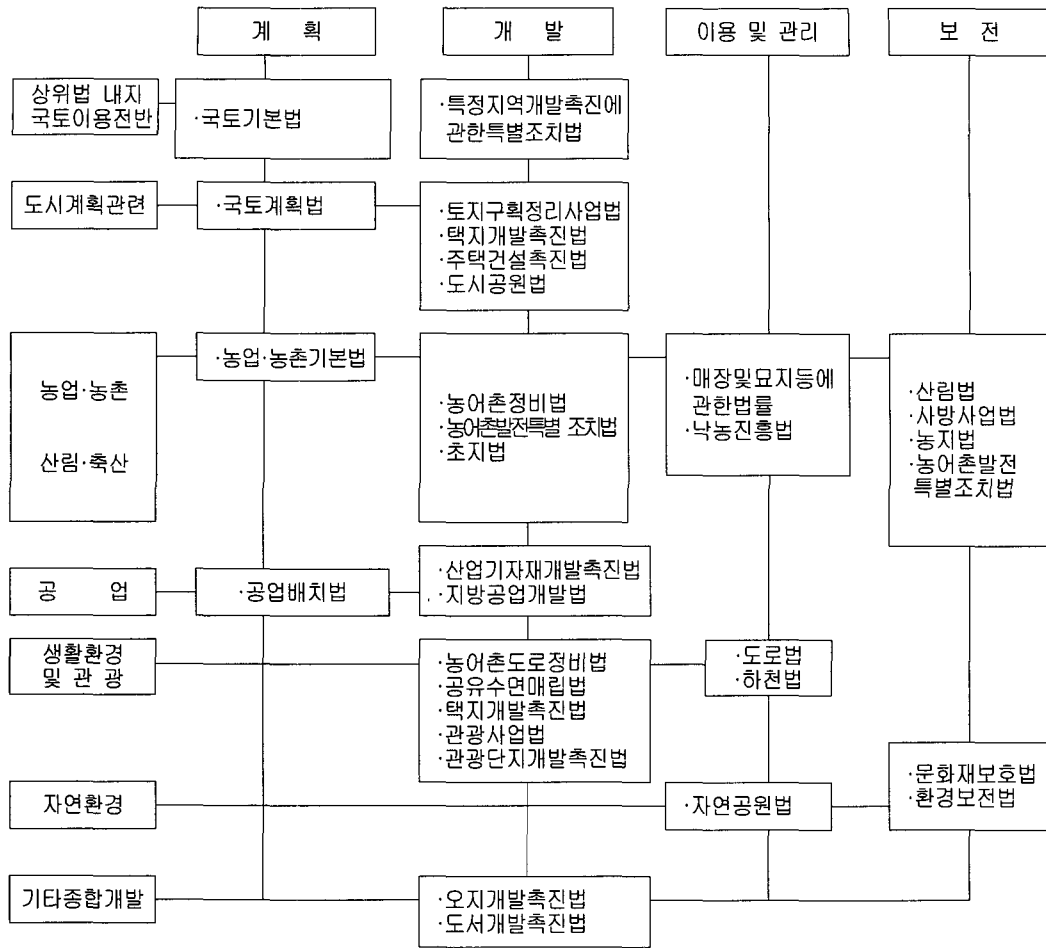
그림 2 국토공간계획과 법체계

서 취락단위에 대한 용도지구로서 취락지구를 들 수 있다. 국토 계획법(제37조)에서 보면 녹지지역·관리지역·농림지역·자연환경보전지역 또는 개발제한구역의 취락을 정비하기 위한 지구로서 취락지구를 규정하고 있으며, 전술한 도시관리계획으로 지정 또는 변경할 수 있도록 하고 있다. 그리고 농어촌정비법에서는 관리지역내의 취락지구를 동 법의 마을정비구역으로 지정할 수 있다는 규정을 두고 있다(제32조). 또한 취락단위의 계획으로서의 농어촌정비법의 생활환경정비사업기본계획과 농어촌주택개량촉진법의 주거환경개선사업계획 등이 있다.

## 2. 국토계획법과 농촌정비

### 1) 국토계획법의 기본방향

2003년 1월부터 국토계획법이 본격적으로 시행되었다. 국토계획법은 국토의 난개발을 방지하고 국토이용체계를 환경친화적으로 개편하기 위하여 기존의 국토이용관리법과 도시계획법을 통합한 법률로서, 2000. 5. 30일 발표된 「난개발방지종합대책」의 일환으로 추진된 것이다. 동법률의 시행으로 종래 다소 느슨했던 토지이용제도가 「선계획-후개발」·「지속가능한 개발」 원칙에 따라 미래세대를 고려한 엄격한 토지이용체계의 전환을 예고



자료: 이정환 외(1993), 수정·보완

그림 3 내용 및 기능별 국토관련법 체계

하고 있다.

이에 따라 지금까지 도시지역에 국한하여 시행하던 현행 도시계획이 전 국토에 걸쳐 도시계획 수준으로 시행되고 제2종 지구단위계획과 기반시설연동제, 개발행위허가제 등이 새로운 도시·농촌계획 업무로 부상하게 되었다. 국토계획법에 의한 국토체계 개편방향은 크게 세 가지로 구분할 수 있다.

첫째, 도시지역과 비도시지역을 포함하여 전국을 하나의 국토관리체계로 일원화하였다. 즉 준농림지역의 개발이 도시지역보다 수월한 문제 등을 바로잡고 준농림지역을 토지적성에 따라 개발할 곳과 보전할 곳으로 구분하여 비도시지역도 상세한 계획을 수립하여 관리하도록 하였다.

둘째, 개발절차와 개발기준의 개선으로 그 동안 지가가 저렴하고 용적률 등 개발기준이 완화된 비도시지역으로 개발수요가 집중되는 문제가 있어 앞으로는 비도시지역에도 「개발행위허가」를 시행하는 등 도시지역에 준하는 개발절차가 적용되고 개발기준

도 현행보다 강화하였다.

셋째, 새로운 친환경적 토지이용관리제도의 도입으로 과도한 개발에 따른 학교·도로 등 기반시설부족문제·환경훼손·주거환경악화를 방지하고자 「기반시설부담구역제도」, 「개발밀도관리구역제도」, 「제2종지구단위계획제도」 등을 새로이 도입한 점이다.

이러한 제도들은 기존의 도시지역에는 제도의 변화에 그다지 커다란 영향을 받지 않지만 대부분 농촌지역이 새로운 제도에 적용 받게 된다.

## 2) 국토계획법의 제정에 따른 국토관리체계 개선

### 가. 계획체계의 일원화

개편된 계획체계는 국토이용관련계획의 일관성을 유지하기 위하여 전 국토에 대하여 도시계획기법을 적용하였다. 즉, 모든 시·군이 행정구역 전역에 대하여 도시(군)계획을 수립하며, 그

표 1 공간단위 및 기능별 국토관련 계획

기능별 \ 공간별	전국계획	광역계획	시·군계획	사업지구계획
종합계획	· 국토종합계획	· 특정지역계획 · 도종합계획 · 수도권정비계획 · 광역권개발사업계획 · 제주도종합개발계획 · 광역도시계획	· 시·군종합계획 · 도시기본계획 · 도시관리계획 · 장기발전계획(비법정) · 임업진흥계획	· 개발촉진지구개발계획 · 복합단지 및 대학단지개발계획 · 지구단위계획(1, 2종) · 정주생활권개발계획 · 생활환경정비계획 · 도시재개발기본계획 · 오지지구개발계획 · 도서개발계획
개별사업계획 (주택/토지 공단 등)	· 주택건설종합계획 · 산업입지공급계획 · 공업배치기본계획 · 유통단지종합계획 · 관광개발기본계획		· 산촌종합개발사업기본계획 · 관광종합개발계획 · 역사·문화환경정비계획 · 농촌주거환경개선계획	· 택지개발계획 · 산업단지개발계획 · 종합유통단지개발 · 아파트지구개발계획 · 도시저소득주거환경 개선사업계획 · 토지구획정비사업계획 · 농어촌주거환경개선계획 · 주거환경개선계획
환경계획	· 환경보전장기종합 계획(환경비전21) · 전국자연환경 보전계획	· 환경보전종합계획	· 지방의제21 · 하천기본계획 · 하수도정비기본계획 · 수도정비기본계획 · 환경개선중기종합계획 · 소하천정비기본계획 · 산림발전종합계획 · 상수도보호구역정비계획	
교통계획	· 국가기간 교통망계획	· 광역교통계획	· 도시교통정비기본계획 · 도시교통정비중기계획	· 도로정비기본계획 · 복합화물터미널조성계획
기타 계획			· 영림계획 · 지역산림계획 · 산림사업계획	

자료: 국토연구원(2003), 수정·보완

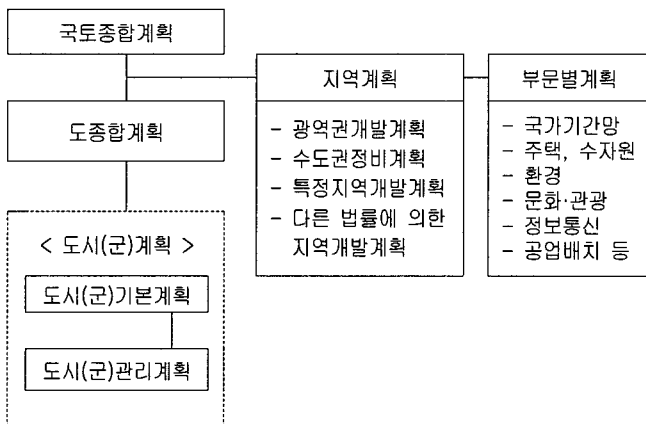


그림 4 국토계획 개편 체계

계획은 도시기본계획, 도시관리계획, 광역도시계획으로 구분하였다(그림 4 참조)

도시기본계획은 시·군의 기본적인 공간구조와 장기발전방향을 제시하는 도시관리계획의 지침으로서 5년마다 타당성을 검토

하여 정비한다(개발압력이 적거나 인구가 일정규모 이하인 시·군 등은 생략 가능).

도시관리계획은 토지용도 부여, 기반시설 설치 등 국민에게 직접 영향을 주는 집행계획으로서 시장·군수가 입안하고 주민 및 지방의회의 의견청취를 거쳐 시·도지사 결정하는 계획이다. 광역도시계획은 둘 이상 시·군의 공간구조 및 기능을 상호 연계시키고 광역시설을 체계적으로 정비하기 위한 계획을 말한다.

나. 용도지역·지구제의 개편

우리나라의 국토는 그동안 「국토이용관리법」에 의하여 도시지역, 준농림지역, 준도시지역, 농림지역, 자연환경보전지역으로 구분하여 관리하여 왔다.

그러나 전국토의 15%에 불과한 도시지역은 세분된 토지용도(주거·상업·공업·녹지지역 등)에 따라 차등 관리되는 반면, 25%에 이르는 준농림지역은 하나로 구분되어 아파트단지 건설 등 개발사업이 있으면 준도시지역으로 쉽게 용도지역의 변경이

표 2 관리지역의 세부용도별 관리방안

용도지역	내 용	허 용 행 위	개발밀도
보전관리	자연환경보호, 수질오염방지, 녹지 공간확보 등에 필요한 지역	현행 보전녹지 및 보전임지 수준 예) 연면적 500㎡ 이하 제1종 근린생활시설, 교육연구/복지시설, 공공용시설, 농·축·수산업용 창고 등 필수시설	- 용적률 80% - 건폐율 20%
생산관리	농업·임업·어업 생산을 위하여 관리가 필요한 지역	현행 생산녹지 수준 예) 제1종 근린생활시설 전부, LPG충전소 등 허용 등 보전관리보다 일부 완화	- 용적률 80% - 건폐율 20%
계획관리	계획적이고 단계적으로 토지이용이 필요한 지역	현행 자연녹지 수준 예) 음식점, 단란주점 등을 제외한 제2종 근린생활시설, 아파트형공장·도정공장 등 허용	- 용적률 100% - 건폐율 40%

자료: 국토계획법

가능하여 난개발 등의 문제가 심각하게 대두되어 왔다.

이에 준농림지역을 토지의 생산성·보전성·입지성 등의 요소를 고려하여 개발할 곳과 보전할 곳으로 구분하는 토지적성평가를 실시하여 계획·생산·보전관리지역의 3개의 용도지역으로 세분하여 개발용도인 계획관리지역에서만 아파트 단지·공장건설 등이 가능하도록 하였다. 반면 도시지역은 현재처럼 주거·상업·공업·녹지지역을 유지하되 최초 계획수립 시 일부 용도지역을 변경하고, 농림지역과 자연환경보전지역은 현행 체제를 유지하고 있다(표 2, 표 3).

또 국토용도 미지정 지역은 자연환경보전지역, 관리지역 미세분지역은 보전관리지역, 도시지역 내 미지정지역은 보전녹지지역으로 적용하는 등 「선계획-후개발」 원칙을 확립하기 위해 용도 미지정 또는 미세분지역은 행위제한이 가장 강한 용도지역으로 적용하도록 하였다.

기존의 국토이용관리법의 취락지구, 산업축진지구, 시설용지구와 도시계획법의 개발축진지구를 개발진흥지구로 통합하고, 계획적 개발을 위해 제2종지구단위계획을 수립하면 건폐율·용적률·행위제한에 인센티브를 부여하는 반면, 계획을 수립하지 않을 경우는 개발을 금지하도록 하고 있다.

자연마을 취락지구에 대해서는 행위제한·건폐율·용적률을

당해 용도지역과 별도로 정하여 주민불편을 해소하고자 하였으며 취락지구에 포함되지 않은 농·어가 주택에 대해서는 조례로 취락지구와 같이 건폐율·용적률을 적용하도록 근거조항을 신설하였다.

또한 그동안 토지이용기본법인 「국토이용관리법」, 「도시계획법」 외에도 100여개 개별 법률에서도 170여개에 이르는 토지이용관련 구역·지구·구획 등을 지정하고 개별법에 의한 각종 구역·사업이 국토종합계획·도시계획과 부합되지 않게 지정 또는 시행되어 국토의 계획적·체계적 이용 및 관리가 곤란하였다.

따라서 토지이용계획간의 연계성을 강화하기 위하여 개별법에 의한 대규모 구역지정 및 개발행위는 도시계획심의를 거처도록 하여 국토종합계획·도시계획에 부합되도록 하였다.

### 3) 개발행위 절차와 기준의 개선

#### 가. 개발행위허가제 도입

종래에는 용도지역·지구제의 요건에만 부합하면 개발을 허용하고, 또 상위계획에 부합되지도 않고 환경·경관 측면에서 문제가 있어도 법령 위반만 없으면 개발을 허가하는 등의 문제점을 보완하기 위하여 개발허가를 지속재량행위에서 자유재량행위로 전환하였다. 즉 건축 또는 개발계획의 적정성, 기반시설의 확보 여부, 주변 환경과의 조화 등을 고려하여 허가, 불허가 또는 조건부 허가 등으로 결정할 수 있는 여지를 마련하여 개발의 정합성을 부여하였다. 개발행위허가의 대상은 건축물의 건축 또는 공작물의 설치, 토지의 형질변경(경작에 따른 토지형질변경은 제외), 토석채취, 토지분할 등으로 허가권자는 도시관리계획, 도시계획시설사업, 기반시설의 설치 또는 부담계획, 주변환경 또는 경관과의 조화 등을 고려하여 주어진 기간 내에 허가, 불허가, 조건부허가를 결정할 수 있다.

표 3 용도지역의 개편내용

기존 (세분류)	도 시 (주·상·공·녹)	준도시	준농림	농림	자연환경 보전
개편 (세분류)	도 시 (주·상·공·녹)	관 리 (계 획· 생 산·보 전)		농림	자연환경 보전
면적(㎢)	14,767	1,061	25,716	51,175	7,054
비율(%)	14.8	1.0	25.8	51.3	7.1

자료: 건설교통부, 2002

개발행위허가제 운영에 따른 부담 경감조치로는 공유수면매립 면허·실시계획인가, 농지전용허가, 도로공사시행 허가, 보전 임지전용허가 등 18개 법률의 인허가를 의제 처리하여 개발사업자의 부담을 경감해 주고 환경·교통 및 재해영향평가, 지구단위 계획 수립, 주거·상업·공업지역의 개발행위(조례로 정함), 일정규모 이하 농어촌정비사업 등 이미 유사한 심의를 받았거나 계획이 수립된 지역에는 위원회 심의도 면제해 주고 있다. 또 농어촌지역의 농어업 활동과 주민생활에 필요한 시설 등의 설치는 개발허가를 면제하고 있다.

나. 연접개발 기준 구체화

도시계획법, 국토이용관리법 모두 일정규모 이하의 개발행위만 허가하고 그 규모이상은 도시계획사업 등으로 시행하고 있기 때문에 도시계획사업에 해당하는 대규모 개발행위를 다른 사람들의 이름을 빌려 소규모로 구분하여 신청하거나 시기를 조절하여 신청하는 포도송이 개발로 난개발을 발생시키고 있다. 또 연접개발 여부를 시장·군수 재량으로 판단하고 있어 민원발생 등에 효율적으로 대처하지 못하고 있어 고속국도·일반국도 또는 너비 8m 이상의 도로·하천·고원 등 지형지물에 의하여 분리되고 진입도로가 너비 8m 이상이고 간선도로·일반국도·지방도에

직접 연결되면 연접한 개발로 보지 않는 등 연접개발기준을 구체화한 것이 특징이다.

다. 농촌지역에서의 아파트단지 시행절차 및 개발기준

중전에는 준농림지역에서 부지면적 10만㎡ 이상의 확보 기준에 따라 세대수가 700세대에 불과하여 학교설치 곤란 등(준도시지역으로 변경되어 용적률은 200%, 건폐율은 40%)의 문제점이 야기되어 왔다. 이러한 점을 고려하여 계획관리지역에서 부지면적을 30만㎡ 이상으로 확보하고 제2종지구단위계획구역울 지정하게 함으로서 세대수가 2500세대에 달하여 학교·공원 등이 충분히 설치되도록 하였다(용적률·건폐율은 각각 150%·60%까지 가능).

라. 공장설립 절차와 기준

중전에는 준농림지역에서 3만㎡이하의 비공해 공장은 모두 허용하고 3만㎡ 이상이면 준도시지역으로 변경하여 공장설립이 가능하도록 하였다. 이에 3만㎡ 이하인 경우는 계획관리지역안이어야 하고 비공해공장이어야 하며 부지면적이 1만㎡ 이상이거나 시장·군수가 공장지대(1만5천㎡ 이상이어야 함)로 고시한 지역에서만 설립하도록 하였다. 또 3만㎡를 초과하는 경우는 제2종지구단위계획을 수립하여 환경·경관에 대한 상세한 계획을

표 4 도시계획수립기준 개선 내용

구 분	내 용
도시계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 현행 「도시계획시설기준에관한규칙」을 「도시계획시설의결정·구조및설치기준에관한규칙」으로 명칭 변경</li> <li>· 장래문화의 변화로 납골시설의 필요성이 커짐에 따라 납골시설을 기반시설로 인정하여 도시계획시설로 설치 가능</li> <li>· 도시계획시설기준이 비도시지역에도 적용되게 됨에 따라 비도시지역에 설치하는 일부시설의 입지기준을 정함</li> </ul>
도시기본계획수립기준	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 도시기본계획은 시·군의 기본적인 공간구조와 장기발전방향을 제시하는 종합계획이며, 도시관리계획수립의 지침이 되는 계획</li> <li>· 부풀리기식 인구추정으로 개발예정용지를 과도하게 책정하는 것을 방지하기 위하여 인구추정방법을 구체화(확정되지 않은 개발사업은 인구증가 근거로 채택하지 않음)</li> <li>· 비도시지역에서 택지개발사업을 시행하려면 계획관리지역중 도시기본계획상 시가화예정용지로 지정된 곳에만 가능</li> </ul>
도시관리계획수립기준	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 도시관리계획은 광역도시계획·도시기본계획에서 제시된 시·군의 장기적인 발전방향을 공간에 구체화하고 실현시키는 계획</li> <li>· 용도지역이 녹지지역→주거지역 등으로 변경되어 지가상승이 예상되는 경우 토지소유자로 하여금 기반시설을 설치하여 기부채납하게 할 수 있음</li> <li>· 특정용도제한지구 지정기준을 새로 정함</li> </ul>
제1종지구단위계획(중전 지구단위계획제도를 개칭)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 제1종지구단위계획은 건축물의 높이·형태·색채·건축선 등 세부적인 사항까지도 계획하는 상세한 도시관리계획임</li> <li>· 시가화조정구역이나 공원에서 해제되는 지역으로서, 30만㎡ 이상인 지역에는 지구단위계획수립을 의무화(녹지지역으로 존치되거나 개발계획이 수립되지 않는 경우는 제외)</li> <li>· 대지의 일부를 공원·도로 등으로 제공하는 경우 당해 용도지역에 적용되는 건폐율·용적률의 최대한 1.5배, 2배까지 각각 허용</li> <li>· 농산어촌 지역에 적용 확대</li> </ul>

자료: 건설교통부, 2002 제작성.

표 5 제2종 지구단위계획제도의 도입배경과 주요내용

도입배경	주요내용
제2종 지구단위계획은 현행 준도시지역 개발계획제도를 대체하는 제도로써 비도시지역을 환경친화적으로 개발하기 위하여 상세한 계획을 수립하도록 하는 것임	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 주거·산업·유통·관광휴양·복합형으로 구분</li> <li>· 적절한 기반시설설치가 가능하도록 일정규모 이상으로 구역지정                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 아파트·연립주택 건설을 위한 경우 부지를 30만㎡ 이상으로 하여야 함</li> <li>- 공장·관광호텔 그 밖의 경우 3만㎡ 이상이면 구역지정 가능</li> </ul> </li> <li>· 개발사업자의 부담으로 기반시설을 설치하므로 인센티브 부여                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 당해 용도지역에서 허용되지 않는 건축물도 계획에서 정하면 모두 허용</li> <li>- 건폐율·용적률은 계획관리지역(40%·100%)에 비하여 1.5배까지 완화(60%·150%)</li> </ul> </li> <li>· 주요계획기준                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 주거형 구역의 경우 공원·녹지 등 오픈스페이스 면적이 전체면적의 20% 이상</li> <li>- 산업형·유통형의 경우 구역경계도로 및 진입도로 변에는 10m 이상의 완충녹지 설치</li> <li>- 관광휴양형 구역의 경우 산자락하단을 기준으로 높이 250m 이상에는 건축물의 설치 금지</li> </ul> </li> <li>· 제2종 지구단위계획구역이 지정되면 기반시설부담구역으로 자동 지정되어 필요한 기반시설을 사업시행자가 부담하는 것을 의무화                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 계획적 개발의 요소인 도로·공원·학교 등 기반시설 배치와 규모, 가구 또는 획지구도, 건축물 용도, 건폐율, 용적률, 높이 제한, 교통처리계획 등 포함</li> </ul> </li> </ul>

자료: 건설교통부, 2002 재작성.

수립하고 동 계획에 따라 공장을 설립(공해공장도 가능)하도록 하였다.

4) 토지이용관리제도의 개선

가. 도시계획수립기준의 개선

표 4에서 보는 바와 같이 현행 「도시계획시설기준에 관한 규칙」을 「도시계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」으로 명칭을 변경하면서 내용을 구체화하고 도시계획시설기준이 비도시지역에도 적용하게 하였다. 또 과도한 도시계획을 방지하기 위하여 인구추정 방법을 엄격하게 관리하고 비도시지역에서 택지개발사업을 시행하려면 계획관리지역중 도시기본계획상 시가화 예정용지로 지정된 곳에만 가능하도록 하고 특정용도제한지구 지정기준을 새로 정하는 등 도시기본계획 및 관리계획 수립 기준을 강화하였다. 또 건축물의 높이·형태·색채·건축선 등 세부적인 사항까지도 계획하는 상세한 도시관리계획인 제1종지구단위계획(종전 지구단위계획제도를 개칭)을 제도를 마련하였으며 이는 농산어촌지역에 적용 확대할 수 있도록 하였다.

나. 제2종지구단위계획제도(신설)

제2종지구단위계획은 현행 준도시지역 개발계획제도를 대체하는 제도로써 농촌지역을 환경친화적으로 개발하기 위하여 상세한 계획을 수립하도록 하는 것이다. 이는 주거·산업·유통·관광휴양·복합형으로 유형을 구분하여 적절한 기반시설설치가 가능하도록 일정규모 이상으로 구역을 지정하여 관리하도록 하였다. 제2종 지구단위계획구역이 지정되면 기반시설부담구역으로 자동 지정되어 필요한 도로·공원·학교 등 기반시설을 사업시행자가 부담하는 것을 의무화시켰다. 즉 개발사업자의 부담으

로 기반시설을 설치하게 하고 이에 따른 인센티브를 부여하였다.

다. 기반시설부담구역제도(신설)

기반시설부담구역제도는 충분한 기반시설 설치 없이 주거단지가 조성되는 것을 방지하고 주거단지·산업단지 등 조성 후 주변 지역에 다가구주택·음식점 등 소규모 개발이 뒤따라 기반시설을 무임승차하고 거주환경 등이 악화되는 것을 방지하기 위하여 신설한 제도이다. 즉 개발행위가 집중되어 기반시설의 부족이 예상되는 지역을 기반시설부담구역으로 지정하여, 부담구역내 기반시설은 개발행위자로 하여금 기반시설을 설치하도록 하였다.

라. 토지적성평가제도(신설)

관리지역을 합리적으로 세분하기 위한 평가기준과 도시관리계획 수립시 기초조사로 활용하기 위하여 토지적성평가제도를 도입하였다. 토지적성평가는 필지 단위별로 실시하여 물리적 특성, 토지이용특성, 공간적 입지성 3개 부문으로 평가하여 개발·농업·보전 적성값을 산정하고 종합화하여 평균·표준편차 등을 고려하여 1~5등급으로 분류하도록 하였다(표 6).

각 용도지역은 가급적 3만㎡ 이상의 규모를 갖도록 하고, 아메바 형태가 나타나지 않도록 정형화하여 1·2등급은 보전·생산관리지역, 4·5등급은 계획관리지역으로 편입하고 3등급은 지역의 개발수요 등을 감안하여 결정하도록 하였다. 즉, 3등급을 보전적성으로 분류하면 보전 또는 생산관리지역으로, 개발적성으로 분류하면 계획관리지역으로 분류하였으며 용도분류과정에서 계획관리지역에 보전적성의 토지가 포함된 경우에는 당해 토지를 공원·보전지구로 지정·유도하도록 하였다.



표 6 토지적성평가제도의 도입배경과 주요내용

도입배경	주요내용
<p>관리지역을 합리적으로 세분하기 위한 평가기준 필요 도시관리계획 수립시 기초조사로 활용</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 토지적성평가는 관리지역 세분을 위한 평가와 기타 도시관리계획의 입안을 위한 평가로 구분</li> <li>· 관리지역 세분을 위한 토지적성평가 방법             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 필지 단위별로 실시</li> <li>- 물리적 특성, 토지이용특성, 공간적 입지성 3개 부문으로 평가하여 개발·농업·보전적성값을 산정(종합적성값 = 개발적성 -(농업적성+보전적성))</li> <li>- 종합적성값 평균·표준편차 등을 고려하여 1~5등급으로 분류</li> <li>- 보전성이 강할수록 1등급, 개발성이 강할수록 5등급 분류</li> </ul> </li> <li>· 관리지역 세분 방법             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 각 용도지역은 가급적 3만㎡ 이상의 규모를 갖도록 하고, 아메바 형태가 나타나지 않도록 정형화</li> <li>- 1·2등급은 보전·생산관리지역, 4·5등급은 계획관리지역으로 편입. 3등급은 지역의 개발수요 등을 감안하여 결정</li> <li>- 1·2등급 토지면적이 50%를 초과 : 보전 또는 생산관리지역</li> <li>- 4·5등급 토지면적이 50%를 초과 : 계획관리지역</li> <li>- 3등급을 보전적성으로 분류하면 보전 또는 생산관리지역으로, 개발적성으로 분류하면 계획관리지역으로 분류</li> <li>- 용도분류과정에서 계획관리지역에 보전적성의 토지가 포함된 경우에는 당해 토지를 공원·보전지구로 지정 유도</li> </ul> </li> <li>· 다음의 경우는 토지적성평가 면제             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지구단위계획구역이 도심지에 위치하는 경우</li> <li>- 지구단위계획구역안의 내대지 면적이 구역면적의 1/50에 미달하는 경우</li> <li>- 지구단위계획구역이 다른 법률에 의하여 지역 등으로 지정되거나 개발계획이 수립된 경우</li> <li>- 지구단위계획구역에 12m 이상의 도로설치계획이 없는 경우</li> <li>- 주거·상업·공업지역인 경우</li> <li>- 법령에 의하여 조성된 지역인 경우</li> <li>- 도시관리계획 입안일전 3년 이내에 토지적성평가를 실시한 지역</li> </ul> </li> </ul>

자료: 건설교통부, 2002 제작성.

5) 기 타

도시계획위원회와 국토이용계획심의회를 도시계획위원회로 통합하여 도시계획에 관한 사항을 심의하도록 하고 위원 위촉대상을 도시계획·토지이용·교통·환경뿐 아니라 지역계획·방재·문화분야 등으로 확대하고, 전문위원을 두어 중요사항을 조사·연구하도록 하였다. 이는 개발허가제 도입 등 위원회의 기능 및 권한이 강화됨에 따라 심의의 공정성과 투명성을 확보하고 위원의 민간참여 범위 확대 및 위원 위촉시 전문가, 시민단체, 주민대표 등을 참여시키고 필요시 이해관계자의 의견을 개진할 수 있도록 허용하였다.

또 수도권의 시·군, 광역시 및 인근 시·군은 법 시행일(2003년 1월 1일) 이후 3년, 나머지는 5년 이내에 도시(군)계획을 수립하도록 하고 기간 내에 계획을 수립하지 아니하는 경우 제2종지구단위계획구역 지정을 금지하고 있으며 개발수요가 많은 지역에는 계획의 조기 수립을 유도하였다.

3. 국토이용체계 및 관리상의 문제점

국토기본법 및 국토계획법상 농촌공간 관련 제도의 특성과 농

촌개발 및 토지이용계획 관점에서의 국토이용체계의 문제점을 살펴보면 표 7, 표 8과 같다.

새로운 국토이용체계에서의 농촌토지이용관리는 농촌지역에 대해서도 도시(군)계획을 수립하여 주로 농림지역·관리지역·자연환경보전지역으로 지정·관리하도록 하였다. 또 그 외의 용도지구·구역의 지정도 가능하다. 이는 도시(군)계획으로 농촌지역의 공간구조, 생활권 설정, 토지용도별 수요·공급, 기반시설 정비, 경관 관리 등을 종합적으로 계획하도록 하는 것이라 할 수 있으며, 용도지구로는 경관, 방재, 보존, 취락, 개발진흥지구를 용도구역으로는 개발, 제한, 수산자원보호구역 등이 지정될 수 있을 것이다.

그러나 시·군 행정구역의 용도지역을 도시지역, 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역으로 세분하여 도시지역·비도시지역으로 구분함으로써 농촌지역이 모호해지고 도시적 관점에서 비도시지역을 계획하는 비합리성뿐만 아니라 전국토를 도시적 관점에서 접근하는 비적합성 등을 지적할 수 있다.

또 국토계획법에서는 농림지역의 지정·관리를 농지법 및 산림법에 일임하였는데, 도시지역에 속하지 않는 농지법에 의한 농업진흥지역과 산림법에 의한 보전임지 등을 대상으로 하며, 관리

표 7 국토기본법 및 국토계획법상 농촌공간 관련 제도의 특성

구 분	종래 국토건설종합계획법	현행 국토기본법 및 국토계획법
도시(군)계획 작성	군계획을 시·군이 필요에 따라서 작성(동 법 제3조) 수도권에 속하지 않으며, 광역시에 인접하지 않는 인구 10만 이하의 시군에 대해서는 의무화하지 않음(시장·군수 재량) 군 계획이 활성화되지 못함	도시(군)계획을 의무적으로 작성하여야 하는 방향으로 발전
토지이용계획·제도	군계획을 뒷받침할 수 있는 토지이용계획적 성격의 계획·제도 미확립	도시(군)관리계획을 수립토록 함 비도시지역에 대한 국토계획제도와 토지이용계획제도가 도입·확산
농촌취락단위 계획	준도시지역에만 취락지구를 지정	농촌취락단위 계획 제도화 농촌취락에 대하여 취락지구 지정에 대한 제1종지구단위계획을 수립 <sup>1)</sup> 녹지지역·관리지역·농림지역·자연환경보전지역 또는 개발제한구역의 취락을 정비하기 위하여 취락지구를 지정(동 법 제37조).
용도지역의 조정	준도시지역, 준농림지역으로 구분	관리지역으로 통합 이를 보전, 생산, 계획관리로 세분 개발용지 축소하여 제한을 강화 농촌공간의 난개발을 방지

표 8 농촌개발 및 토지이용계획 관점에서의 국토이용체계 문제점

구 분	문 제 점
시·군 전체 대상 계획·제도	시·군 행정구역의 용도지역을 도시지역, 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역으로 세분하여 도시지역·비도시지역으로 구분함으로써 농촌지역이 모호, 농촌계획구역 부재
도시기본계획·도시관리계획	도시적 관점에서 비도시지역을 계획하는 비합리성 전국토를 도시적 관점에서 접근하는 비적합성
제1종지구 단위계획	일반적 농촌지역에 대한 취락지구 지정의 문제 토지이용계획 수립 대상의 농촌취락지구 지정 문제
제2종지구 단위계획	대상지역을 계획관리지역의 취락으로 국한 도시근교 난개발 해결을 위한 대규모 사업지구계획 성격으로 소규모 일반적 취락에 대한 배려가 미흡

지역 안에서 농업진흥지역으로 지정된 지역도 농림지역으로 볼 수 있다(최혁재, 2003).

국토계획법은 기본적으로 각 용도지역별로 행위제한을 규정하여 농림지역에 대해서도 행위제한을 직접 규정하고 있으나, 농림지역 중 농업진흥지역에 대한 행위제한은 농지법이 정하는 바에 의하며, 생산관리·보전관리지역에 대해서도 필요한 경우 농지법으로 행위제한을 할 수 있도록 하였다. 아울러 농촌지역에 대해서도 개발행위허가제를 적용하여 농지이용을 관리하도록 하였다.

1) 제1종지구단위계획은 토지이용을 합리화·구체화하고, 도시 또는 농·산·어촌의 기능의 증진, 미관의 개선 및 양호한 환경을 확보하기 위하여 수립하는 계획이다(동 법 제49조).

앞서 언급한 바와 같이 우리나라의 토지이용관련법 체계는 복잡다기하고 나아가 지역·지구 등 용도지역 지정 또한 매우 다양하다. 또 관련부처별로 각종 지역·지구가 지정·관리되고 있어 토지이용상 많은 혼란을 야기할 뿐만 아니라 지역지구 지정에 있어 계층성과 체계성이 결여되어 있다는 점이 문제점으로 지적된다.

#### 4. 효율적인 농촌정비를 위한 제도개선 방향

##### 1) 국토개발계획상의 농촌지역의 특성 반영

우리나라의 도시·농촌을 총망라한 국토계획의 근간이 되는 국토계획법 탄생의 근원은 종전의 준농림지역의 난개발 문제의 해결과 선계획-후개발로 지속가능한 국토개발 차원에서 추진되었다. 그러나 난개발은 문제의 심각성은 매우 크지만 이러한 문제는 대부분 수도권과 대도시 주변의 농촌지역에 국한되어 있을 뿐만 아니라 난개발이 대두되고 있는 농촌지역은 도시화의 압력으로 자생력이 비교적 강한 지역이다. 반면 대부분의 농촌지역은 과소화와 공동화 현상으로 낙후지역을 면치 못하고 있는 실정으로 자생력이 매우 미약하여 강력한 정비대책이 마련되어야 할 형편이다.

따라서 농촌문제를 다루는 시각은 다양한 측면에서 고려되어야 하며 이러한 낙후 농촌지역은 규제위주의 법의 테두리에서 벗어나 반대로 정비촉진책이 필요한 실정이다. 또 농촌지역은 도시지역과는 달리 정주계층이 다양하고 내부적으로 상하의 정주계층을 이루고 있기 때문에 그것이 서로 유기적으로 잘 결합될 수

있도록 계획을 수립하여야 하며 아울러 농촌지역의 유형 또한 매우 다양하기 때문에 농촌과 도시의 상호 기능이 보완될 수 있도록 다양한 계획접근 방법이 요구된다. 나아가 농촌지역의 경우는 전통적인 공동체가 유지될 수 있도록 농촌지역 특성에 적합한 커뮤니티 개념이 도입된 계획이 필요하다(박헌주, 2001).

이를 위해서는 농촌의 사회적, 경제적, 문화적, 물리적 현안을 종합적으로 해결하고 장기적인 비전을 제시할 수 있어야 한다. 따라서 국토의 효율적인 개발과 관리를 목적으로 국토계획체계의 일원화를 이루는 것은 바람직한 일이지만 도시중심의 계획적 사고를 비도시지역에 접목하는 과정에는 농촌지역의 특성이 고려된 농촌계획적 사고가 더불어 고려되어야 할 것이다.

2) 농촌정비계획 체계의 정립

국토계획법은 새로 확정 또는 설치되는 지역·지구·구역 등에 대해서만 건교부장관과 협의 또는 승인을 거치도록 규정하고 있지만 기존 용도지역 가운데에는 국토계획법에 의한 도시(군)계획으로 전환할 수 있는 것이 많다(김형복외, 2002).

예를 들어 농어촌정비법에 의한 생활환경정비계획(마을정비구역)을 수립할 경우 도시관리계획이 수립되어 있는 지역은 당해 도시관리계획에 따라 할 수 있도록 규정하고 있다(농어촌정비법 제34조제1항).

현실적으로 부문별 계획과 지역별 계획 등은 도시(군)관리계획에 따라 정비해야 하는 경우가 많아 오지개발사업, 도서개발사업, 농어촌생활환경정비사업 등은 개별법에 따라 시행되고 있으나 도시(군)계획과 통합하거나 계획·사업간의 위계관계 및 계획내용의 조정이 필요하다.

그러나 국토계획법에 의한 도시(군)관리계획이 기존의 도시계획법에 의한 도시계획의 연장선에서 수립되는 경우 농촌의 특성을 반영하기 어려우며, 이는 농촌지역이면서 도시계획구역으로 지정·관리하고 있는 대부분의 읍, 면소재지가 농업생산공간과 유기적인 결합이 미흡하여 기능적으로 괴리되어 있는 점에서 잘 알 수 있다(박헌주, 2001).

도시계획을 구체화하고 실시하기 위한 관련법제로는 도시개발법, 택지개발법, 도시 및 주거환경정비법 등이 마련되어 있으며 특히 도시 및 주거환경정비법(2002.12)은 도시기능회복 및 주거환경불량지역을 계획적으로 정비하기 위하여 10년 단위의 기본계획을 수립하도록 되어있으며 사업시행계획으로서의 역할을 담당하고 있다.

따라서 농촌지역에 대해서도 이와 같이 도시계획 수준과 맞먹는 농촌계획의 구체적인 지침과 계획수법이 마련되어야 할 것이며 사업시행을 위한 개별법의 정비가 필요하다. 그 대안의 하나로 그림 5와 같이 모든 농촌마을을 계획관리지구로 지정하여 관리를 단순화, 체계화하고 농촌계획적 접근을 통하여 대도시 주변의 개발 수요가 높은 지역은 중규모 이상의 택지 등의 개발과 농촌지역의 신규마을 개발 등을 중점적으로 관리하며 이는 제2종 지구단위계획제도를 근간으로 접근할 수 있을 것이다.

또 일반적인 농촌마을의 재정비사업과 각종 농촌개발사업을 통합하여 하나의 "마을정비시행사업"으로 실시하고 이를 지원하는 개별 법률로는 현행의 농어촌정비법을 대폭 수정 보완하든가 또는 농촌계획법 제정도 고려해 볼 수 있을 것이다. 즉 농어촌정비법상의 농어촌마을정비구역(집단화된 마을조성과 재개발대상마을의 정비사업: 도시지역, 계획관리지역, 관리지역내 취락

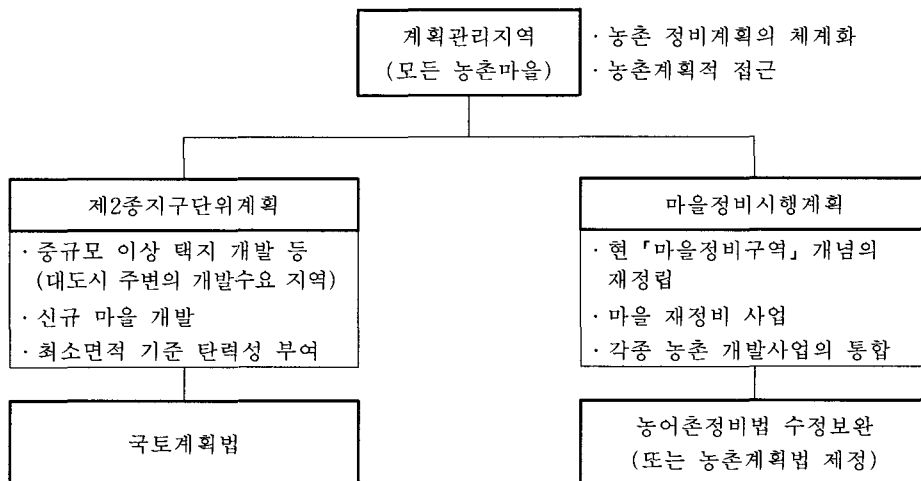


그림 5 농촌마을정비계획의 체계도

지구)지정 내용의 개정과, 농어촌생활환경정비사업을 보다 구체화 할 필요가 있다.

또한 공간단위별 각종 계획이 수립되고 있으나 이것과는 다른 차원에서 각종 사업계획들이 실시되고 있어 계획과 사업의 연계성이 떨어지고 있다. 따라서 공간계획과 각종 사업계획이 효율적으로 연계될 수 있는 시스템의 정립이 절실히 필요하다. 예를 들면 도시(군)계획과 시군농업발전계획의 연계, 취약지구계획과 농업기반정비관련 사업계획 등의 연계 등을 들 수 있다.

### 3) 지구단위계획 운영상의 개선점

제1종지구단위계획은 기존 도시계획법상의 지구단위계획을 변경하여 도시뿐만 아니라 농산어촌의 기능, 미관, 환경 증진을 위해 이용될 수 있으며, 제2종지구단위계획과 달리 최소면적 기준과 계획필수 사항 등도 규정되어 있지 않기 때문에 본 제도와 농촌지역의 특성을 살려 잘 활용한다면 농촌지역을 보전하고 정비하는 유용한 수단이 될 수 있을 것이다(표 9참조).

제2종지구단위계획은 대부분 농촌지역에 해당하는 계획관리지역과 개발진흥지구(준도시지역의 취약지구, 시설용도지구, 산업촉진지구, 개발촉진지구)에 지정하며 신규개발과 비교적 대규모 개발 위주의 제도이다. 그 개발면적은 건축 5층 이상인 경우는 30만㎡ (적정면적은 약50만㎡ (안정근외, 2003)), 전원주택단지의 경우 3만㎡ 이상, 공해공장인 경우 3만㎡ 이상(산업형 제2종지구단위계획) 등 용도에 따라 매우 다양하며, 그 유형 또한 주거형, 산업형, 관광휴양형, 특정시설형(체육시설 등), 복합형 등으로 다양하다.

그러나 제2종지구단위계획은 계획에 의해 토지의 용도와 밀도

표 9 제1종지구단위계획과 제2종지구단위계획의 비교

구 분	제1종지구단위계획	제2종지구단위계획
수립목적	토지이용의 합리화, 구체화 및 기능, 미관의 증진	무질서한 개발의 방지 및 계획적 개발 유도
대상지역	도시지역, 농촌, 산촌, 어촌 지역	계획관리지역, 개발진흥지구
지정면적	최소면적 기준 없음	최소면적 기준 제시
계획내용	계획필수사항 규정 없음	기반시설과 건축물용도제한, 교통처리 계획 등 필수
용도제한	지역내 규정된 허용용도의 범위내에서 용도부여	지역내 규정된 허용용도의 범위를 넘어 용도부여
기반시설 설치주체	공공	공공 또는 민간
계획수립 및 성격	도시관리계획으로 수립, 관리차원의 계획	도시관리계획으로 수립, 직접개발사업과 연계

등을 정할 수 있어 사실상 도시적 용도로 토지를 이용함에도 불구하고 비도시지역으로 관리하게 되어(김형복 외, 2002) 농촌 계획 개념보다 도시계획 개념이 우위를 점하고 있다.

또 소규모 난개발을 우려하여 적정규모 이상과 기반시설연동제를 도입하였지만 일반적인 농촌마을 재정비와 마을단위 정비개발을 고려하면 농촌지역에 적용하기에는 부적절하며 소규모 개발도 충분한데도 규정 때문에 과다 개발할 소지가 많은 실정이다.

따라서 농촌지역의 특성에 따라 탄력성 있게 최소개발 단위를 운영할 필요가 있을 것으로 사료된다.

### 4) 관리지역의 개선 방안

#### 가. 용도지역의 재편

관리지역은 그동안 난개발의 중심이 되어온 준도시지역과 준농림지역을 폐지하고 토지적성평가를 통하여 보전관리, 생산관리, 계획관리지역으로 구분하여 관리하게 된다. 이와 같이 구분한 각 관리지역은 도시지역의 보전녹지, 생산녹지, 자연녹지의 수준으로 관리하게 되어 도시지역의 녹지지역과 유사한 용도지역으로 세분하게 된다.

그러나 일반적으로 도시지역의 녹지지역은 도시중심지의 외곽에 자리하고 있기 때문에 관리지역과 연결할 가능성이 매우 높다(그림 6참조). 이런 경우 용도지역의 규제 및 행위제한 등은 유사하면서 녹지지역과 관리지역으로 각각 구분하여 한쪽은 도시지역으로 관리하고 건너편은 비도시지역으로 관리하는 것은 이중성이 매우 강하며 형평성 문제를 유발하는 등 불합리한 관리방법이라고 할 수 있다.

아울러 도시지역 내에 있는 보전용지(생산녹지와 보전녹지)를 토지이용계획체계를 개편하면서 여전히 도시지역으로 관리하는 것도 토지이용의 일원화와 부합되지 않는다(박헌주, 2001, 김형복외, 2002).

따라서 도시지역의 녹지지역을 관리지역으로 전환하여 토지이용관리를 일원화하면 도시적 토지수요도 적절하게 대처하면서 도시의 질서 있는 발전을 도모하는 한편 농촌과 도시가 유기적인 발전관계를 이루어 효율적인 국토이용관리가 가능하리라 사료된다.

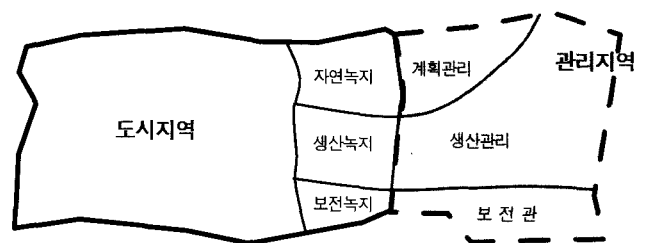


그림 6 녹지지역과 관리지역의 연결 일례

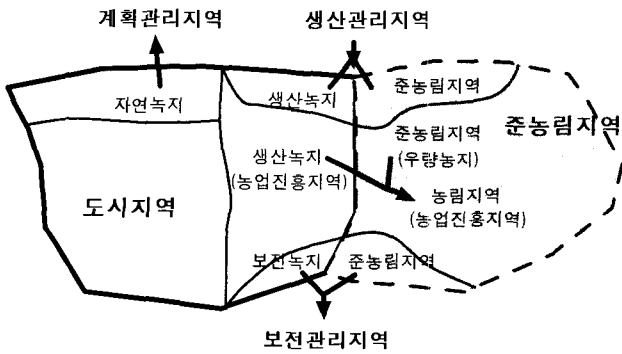


그림 7 용도지역개편(안)의 개념도

나. 우량농지 확보 방안

제4차 국토종합계획에서 제시한 농지의 적정규모 170만ha를 확보하기 위해서는 준농림지역의 농지 보전이 무엇보다도 시급하다. 그 대안으로서는 녹지지역에 지정되어 있는 농업진흥지역(약5만8천ha 전체 농업진흥지역 103만 2천ha의 5.6%)은 상지에서 제안한 관리지역으로 전환하기 전에 농림지역으로 용도지역을 전환하는 방안을 생각할 수 있다.

또 토지적성평가를 통하여 준농림지역을 3개의 관리지역으로 구분하게 되는데 준농림지역내 농지적성이 양호한 농지는 농림지역(농업진흥지역)으로 재분류·전환하여 우량농지를 확보하는 방안을 마련할 수 있을 것이다(그림 7 참조). 이렇게 함으로써 그동안 동일토지에 용도지역이 중복 지정되어 관리가 복잡하고 혼란을 야기했는데 토지이용 및 관리를 일원화하여 그 효율성도 제고할 수 있을 것으로 사료된다.

다. 관리지역의 용도세분시 유의점

준농림지역을 개발이 가능한 계획관리지역과 보전목적의 생산 및 보전관리지역으로 구분하는 경우 개발용지에 포함되는 경우와 보전용지에 포함되는 경우에 따라 지역주민들의 반발과 민원이 발생할 소지가 매우 많다. 따라서 토지적성평가의 공정성과 객관성에 신중을 기하여야 함은 물론 민원의 최소화를 위하여 계획손실의 보상과 개발이익 환수 등에 대한 대책이 사전에 마련되어야 할 것이다.

5) 농촌개발관련 행정조직 정비 및 전문인력 양성

국토계획법 시행에 따른 지방자치단체는 도시기본계획 수립, 도시관리계획 수립을 위한 토지적성평가와 관리계획 수립, 도시계획위원회 정비, 비도시지역의 지형도 작성, 조례제정, 조직정비, 법 시행을 위한 교육 및 홍보, 현재 진행중인 도시기본계획과 관리계획의 처리, 현재 진행중인 도시지역 개발 처리, 예산확보, 자치단체간 도시계획업무 협의 및 조정 등 많은 업무가 새로이

늘어나게 된다(이경기, 2002).

이와 같은 많은 업무를 수행하기 위해서는 계획관련 자료들이 체계적으로 구축되어야 하고 조사·분석 등에 전문성이 요구되거나 지방자치단체는 계획운영 능력을 제고할 만한 조직 및 제도적 장치가 매우 미흡한 상태이다. 따라서 계획담당 공무원을 대폭적으로 보강하고 전문성을 높일 수 있는 제도적 장치가 마련되지 않고서는 향후 새로운 법의 시행에 따라 급증하는 도시·농촌계획업무에 효율적으로 대처하지 못할 것이다.

특히 그동안 도시계획의 경험이 부족했던 비도시지역의 군지역 등에서는 전문인력과 예산 등의 부족으로 인해 도시(군)관리계획을 입안하기 위한 기초조사 단계에서부터 토지적성평가나 환경성검토 등을 소화해 내기에는 현실적으로 어려움이 많을 것으로 예상된다(김영택외, 2003). 예를 들어 충청북도 12개 시군의 경우를 살펴보면 농촌정비·계획을 담당하는 부서는 거의 전무한 실정이며 소도읍가꾸기, 빈집정비, 마을하수도정비 등의 단위사업위주의 업무를 담당하는 시군(충주, 청원, 영동, 음성, 단양 등)이 일부 있을 뿐이고 문화마을사업과 정주권개발사업 등은 심지어 농지담당에서 그 업무를 취급하고 있을 뿐만 아니라 이도 일부 군(괴산, 단양)에 지나지 않음을 알 수 있다.

따라서 농촌계획을 접목할 수 있는 전문가도 반드시 확보하여야 하고 나아가 농촌계획직의 신설도 고려하여야 할 필요가 있다. 장차 국토관리체계는 도농통합형 생활권 체계에 대비한 도시·농촌공간계획과 관리체계의 구축이라는 관점에서 다루어져야 하며, 지속 가능한 국토계획체계를 전문적으로 다룰 수 있도록 도시계획, 농촌계획, 토목, 건축, 교통, 환경, 전산 등 다양한 직렬의 전문적 위주로 인력을 보강하고 적정 배치하는 조직개편도 이루어져야 할 것으로 사료된다.

또한 국토계획법이 통합법으로 제정되면서 도시계획위원회의 기능이 종전보다 매우 강화되었으며 그 책임과 역할 또한 막중하다. 다양한 분야에서 참여하는 도시계획위원회는 심의 사안에 따라서는 전문성이 부족하여 그 기능을 다하지 못하고 있는 것이 현실이다. 또 시(통합시)군의 경우 지역적 여건상 농촌지역의 문제를 많이 다루어야 하는데 농촌관련 전문가의 참여가 매우 낮은 상태이다. 따라서 농촌분야를 포함한 분야별 전문분과위원회를 조직하고 활성화하여 심도 있는 심의가 이루어질 수 있도록 도시계획위원회의 효율적인 운영 방안이 마련되어야 할 것이다.

6) 취약지구정비를 위한 행정적 제도개선 방향

농촌의 개발방식이 농촌의 고유한 특성을 살리고 농촌성을 회복하는 방향으로 전환되고 있고, 이를 위해서는 농촌의 토지이용

이 불가피할 것으로 전망된다. 이에 따라 농촌정비에 있어서 자치단체 및 주민의 역할이 강화될 것으로 보이며, 취약의 계획적인 정비를 위한 제도보완이 있어야 할 것으로 보인다.

따라서 종래의 정부지침에 의한 농촌정비방식은 한계가 있어 법률, 조례, 지침의 역할분담과 종합적인 관계 속에서 제도적인 방안이 마련되어야 할 것으로 판단된다. 기본적으로는 농촌의 계획적 정비가 가능하도록 농촌관련 법률의 보완이 요구되고, 이를 근거로 지방자치단체 나름대로의 조례제정이 이루어지고, 그리고 이러한 법률 및 조례의 보완적인 제도적인 장치로서의 지침행정이 요구된다.

국토계획법상 취약지구의 지정이 가능하도록 하고 있으나 취약지구에 대한 조례의 제정권이 지방자치단체에 부여되어 있지 않다.<sup>2)</sup> 그러나 농촌취락단위에 대한 취약지구의 지정 및 계획의 수립은 자치사무적인 성격이 강하기 때문에 기초자치단체인 시·군에 계획적인 토지이용을 할 수 있는 근거규정을 두는 방향으로 전개될 가능성도 배제할 수 없다. 동시에 농촌정책에 대한 정책수립과 농촌의 계획적인 토지이용의 방향 속에서 중앙정부의 새로운 역할이 논의되어야 할 것이다(윤원근, 2003). 또한 국토계획법이 규정한 취약지구에 대한 계획은 농업생산공간과 주거공간으로서의 혼합적 공간 특성을 반영하여야 하며 취약이 입지하고 있는 유형에 따라 정비방식을 달리하는 계획의 제도화가 필요할 것으로 사료된다.

### 참 고 문 헌

1. 건설교통부 주택도시국, 국토계획법령 주요내용, 2002
2. 구로야나기 토시오, 농산물 수입과 농업·농촌의 가치 손실: 일본의 사례 「농업농촌의 가치 재발견」, 2000
3. 김영택, 국토이용체계 개편 내용과 성격, 강원광장 11/12, 강원발전연구원, 2003, pp.1-17
4. 김은자 외, 델파이기법을 통한 농촌의 공익적 기능 평가, 한국농촌계획학회지 제7권 제2호(통권14호), 2001. 8.
5. 김정호, 새로운 접근법에 의한 21세기 농업·농촌 발전방향 연구, 농업기반공사·한국농어촌연구원, 2001
7. 김진현, 새 시대 농업·농촌의 가치 「농업농촌의 가치 재발견」, 한국농촌경제연구원, 2000
8. 김형복외, 국토의 계획 및 이용에 관한 체계개편과 과제, 도시정보 241, 대한민국도·도시계획학회, 2002, pp.3-12

2) 국토의계획및이용에관한법률 제37조는 대통령령이 정하는 기준에 따라 시도의 조례로 용도지구의 명칭 및 지정목적과 건축 그 밖의 행위의 금지 및 제한에 관한 사항 등을 정하여 법의 용도지구 외의 용도지구의 지정 또는 변경을 도시관리계획으로 결정할 수 있다고 규정하고 있다(윤원근, 2003).

9. 농림부, 21세기 농업·농촌 비전과 정책과제, 농림부, 2000
10. 농림부 농촌개발국, 정주생활권개발사업 개선을 통한 농촌지역개발사업 추진계획, 2003
11. 농정개혁위원회, 농업·농촌발전계획, 1998
12. 농촌개발연구회, 농촌개발론, 영운출판사, 1990
13. 대한민국도·도시계획학회, 국토·지역계획론: 이론과 실제, 보성각, 1998
14. 대한민국도·도시계획학회, 국토·지역계획론, 보성각, 2001, pp.391-443
15. 대한민국도·도시계획학회, 지역계획론, 영운출판사, 1992, pp.399-529
16. 대한민국정부, 국토기본법·시행령, 2003
17. 대한민국정부, 국토의계획및이용에관한법률, 2004
18. 대한민국정부, 농업농촌기본법, 2001
19. 대한민국정부, 제4차국토종합계획(2000-2020), 2000
20. 박서호 외, 지역발전론, 녹원출판사, 1988
21. 박헌주, 국토의계획및이용에관한법률 하위규정 제정방안, 건설교통부·국토연구원 공청회자료, 2002
22. 박헌주, 국토이용체계 개편과 국토관리의 방향, 한국농촌경제연구원·새국토연구협의회 세미나 자료, 2001, pp.2-33
23. 송미령 외, 국토이용체계개편에 따른 농촌계획의 위상과 방향 정립, 한국농촌경제연구원, 새국토연구협의회, 2001
24. 송미령, 농촌지역계획의 쟁점과 대안 「농촌지역 토지의 계획적 보전과 개발을 위한 방향 모색」, 한국농촌경제연구원·새국토협의회, 2003.10
25. 송미령 외, 외국의 농촌계획 및 정비제도, 한국농촌경제연구원, 2003
26. 안정근외, 제2종지구단위계획구역에서의 주거개발 사업성연구, 국토계획 제38권 제2호, 대한민국도·도시계획학회, 2003, pp.123-133
27. 안정근외, 제2종지구단위계획제도의 의의와 성격, 도시정보 243, 대한민국도·도시계획학회, 2002, pp.3-13
28. 윤원근, 농촌의 계획적 개발 및 활력 증진을 위한 제도 모색 「농촌지역 토지의 계획적 보전과 개발을 위한 방향 모색」, 한국농촌경제연구원·새국토협의회, 2003.10
29. 윤원근, 농어촌의 여건변화와 방향정립, 농어촌과 환경 No.82, 농어촌연구원,
30. 이경기, 국토계획법 시행에 따른 지자체의 과제, 충북개발연구원, 2002, pp.199-258
31. 이정환 외, 농촌계획법 제정을 위한 기초연구, 농촌경제연구원, 1993
32. 이창수외, 기반시설연동제 도입과 도시계획의 과제, 도시정보 242, 대한민국도·도시계획학회, 2002, pp.3-15
33. 정기환, 우리나라 농촌개발정책의 방향: 대안적 농촌개발전략의

모색 - 제108회 월례세미나, (사)농정연구센터, 2002

34. 정하우 외, 농촌계획학, 동문사, 1999

35. 채미옥외, 국토이용계획체계 개편과 토지적성평가제도, 도시정보 244, 대한민국토·도시계획학회, 2002, pp.3-13

36. 최상철, 국토의계획및이용에관한법률 제정의 의의와 과제, 도시정보 241, 대한민국토·도시계획학회, 2002, pp.13-14

37. 최혁재, 국토의 효율적 관리를 위한 농지이용관리제도 발전방향 「농촌지역 토지의 계획적 보전과 개발을 위한 방향 모색」, 한국농촌경제연구원·새국토협의회, 2003.10

38. 한국농촌경제연구원, 농업·농촌의 여건변화에 따른 농업·농촌 기본법 제정, 한국농촌경제연구원, 1998

39. 한국농촌경제연구원·새국토협의회, 농촌지역 토지의 계획적 보전과 개발을 위한 방향 모색, 한국농촌경제연구원·새국토협의회, 2003.10

40. 황한철, 농촌토지이용계획, 안성산업대학교 출판부, 1998

41. 황한철, 농촌계획 관점에서 본 국토계획법의 개선방안, 한국농촌계획학회, 제10권 제2호, 2004. pp.51-60