

農村地域 空間計劃體系의 特性에 關한 研究

李 相 文

한국농촌경제연구원

A Study on the Institutional Aspects of Rural Spatial Planning System

Lee, Sang-Moon

Korea Rural Economic Institute

ABSTRACT

The drastic change of spatial structure in rural area and the recent rural development policies(related to settlement reorganization and plot rearrangement) make the rural space planning more important than ever. So this paper tries to evaluate the institutional aspects of rural spatial planning system focused on planning area, land use classification and hierachical order between existing plans.

The results of this study can be summarized as follows. First, the rural planning areas are classified into 4-tiers(e.g., Gun, Myon, District, Village). Second, the rural land use planning has 3-tiers(e.g., macro, mediate and micro zoning) from the viewpoint of land use classification system, but it doesn't have mediate-micro zoning system. Third, the spatial plans in rural area, positioned in local planning, were categorized into regional planning system and land use planning system. However there's no linkage between both sides of each hierachial planning order.

I. 序 論

1994년 7월 농촌계획학회의 창립으로 본격 출발하게 된 농촌계획이란 영역은 지금까지 지역계획의

한 분야로서¹⁾ 도시계획의 상대적 개념군으로서만 존재해 오다, 최근에 농촌정책의 일환으로 추진되는 정주권계획분야의 활성화로 그 체제의 독자적

註 1) 우리나라에 農村計劃의 概念이 도입된 것은, 일본의 第3次總의 정주권구상 개념을 차입한 제2차 국토계획(1982-91)에서 생활권에 근거한 도농통합적 지역개발론의 등장과 때를 같이하여 학술적으로 1981년 지방 정주생활권의 설정과 이에 근간한 지방정주생활권개발 시범계획을 수립하면서부터라고 할 수 있다. 그리고 이것이 농촌에 실제 적용 된것은 1982년 공주, 청송, 강진군을 대상으로 시범군 농어촌지역종합개발계획이 수립되고 1984년부터 농어촌지역 종합개발방식이 제도화되어 전국적으로 군단위계획이 본격 수립되면서 부터이다. 물론 그 전에도 농촌계획의 형태는 존재했지만 이는 지역사회개발사업(1950-60년대), 새마을사업(1970년대) 등 마을에 치중된 사회경제적 성격의 정책프로그램으로서 농촌이라고 하는 포괄적인 공간에 대한 계획적 접근은 미미했다고 볼 수 있다. 1980년대 들어와서 정주권계획이라는 공간계획체계가 도입되면서 도시와 관련되었을 때 농촌

인 위상에 대한 논의가 일어나고 있다. 일본의 경우 1982년에 농촌계획학회가 창립되어²⁾ 우리나라와는 10년 이상의 학술적 출발의 차이를 보이고 있는 게 사실이다. 그러나 우리는 그 간 농촌계획체제를 성립시켜 주는 농촌개발관련 공간정책을 이미 1980년대부터 추진해 왔고³⁾ 또 계획의 실재를 현장에서 연마해 온 터라 농촌계획에 대한 學術的인 論議의 場에서 이론화의 작업방향과 구체적 내용의 형성이 수월해 질 수 있음을 기대할 수 있다. 그래서 우선 도식적이거나 농촌계획체계 전반에 대한 열개를 만듦으로써 이후 전개될 농촌계획 이론화에 하나의 기틀이 될 수 있으리라 확신한다. 농촌계획을 둘러싼 환경의 변화로 계획체계에 대한 새로운 대안들이 모색되고 있는데 이는 무엇보다 기존의 계획체계에 대한 평가 위에서 비롯되어야 한다. 농촌계획의 환경적 변화는 다음 몇가지로 간추릴 수 있다.

먼저 94년에 실시된 34개 市郡을 대상으로 한 都農統合的 行政區域 改編이다. 이것은 계획의 측면에서 보면 도시 및 농촌계획의 計劃區域이 통합됨을 의미하고, 이로써 이들 지역에 대한 통합계획의 출범과 이에 기반한 새로운 농촌계획의 틀이 제시되어야 함을 함축하고 있다.

다음은 95년 6월부터 전개될 地方自治時代의 出帆이다. 이에 걸맞게 과거 중앙정부 주도의 개발정책을 밑받침했던 계획체제의 혁신과 지방의 計劃高

權 신장으로 인한 地方計劃의 權限과 機能에 대한 再考와 지방계획의 핵을 이루는 농촌계획의 역할을 도시계획이나 상위 지역계획과의 위계적 체계라는 관점에서 재평가하는 것이다.

세번째로는 90년대 農政의 최대과제인 농업구조 개선사업과 WTO체제 출범에 따른 농어촌특별세 활용 농촌개발정책의 추진이다. 市郡單位別 農漁村 發展計劃에 의거한 構造農政의 본격적인 시행으로 과소화내지 공동화된 농촌에 생산기반과 생활환경의 대폭적인 변화가 일어나면서 정주공간의 재편이 불가피하고, 이로써 전반적인 국토공간의 재편과 때를 같이하는 농촌공간구조 재편에 대응하여 농촌공간계획체계의 개편도 동시에 이루어져야 하는 것이다.

마지막으로 계획관련 제도의 변화이다. 94년 11월 농어촌정비법과 농지법이 제정되면서 기존의 사회경제 위주의 계획체제에서 탈피하여 농촌에도 법적으로 생활환경정비, 생산기반정비, 농어촌휴양지(관광농원) 관련 물적계획체제가 도입됨과 아울러 종합적인 토지이용계획체제가 성립되기에 이른 것이다.

이상과 같은 계획환경의 변화는 농촌을 대상으로 하는 각종 계획들간의 위계성과 연관성을 종적 횡적으로 위상지움으로써 타 지역계획과는 대별되는 농촌계획만의 독자성을 재평가하도록 요구하고 있는 것이다. 그래서 본 연구도 이에 부응하고자

의 독자성이 유지되는 계획체제의 성립이 가능했던 것이다. 그러나 이것도 「농어촌지역종합개발계획」이라는 명칭에서 알 수 있듯이 도시와 농촌을 통괄하는 지역계획의 형태로 존재하고 있고, 또한 공간계획과 사회경제계획이 통합된 종합계획의 성격을 띠고 있어 계획유형상 농촌의 공간계획 그 자체라고 분류할 수는 없는 것이다. 그럼에도 불구하고 이것은 이후 전개될 각종 농촌계획의 효시임에는 틀림이 없는 것이다 (이에 대한 자세한 것은 이정환 외(1992), 「농어촌정주생활권개발의 장기방향」, 한국농촌경제연구원, 연구보고 269, pp.8-67.를 참조하기 바람).

註 2) 日本 農村計劃學會는 農村建築研究會(1950), 建築學會 農村計劃委員會(1967), 農藝土木學會 農村計劃部會(1971)가 前身이 되어 建築, 農土木, 造景, 地理, 經濟 등 제 분야의 學際的인 學會로서 1982년 4월에 발족되었다 (참조: 農村計劃學會 編, 「農村計劃學의 展開」, 農林統計協會, 1993. pp. i-iv. 467-474.).

註 3) 농촌지역을 대상으로 하는 공간정책은 크게 定住圈開發政策과 土地利用政策으로 대별할 수 있는 데, 1980년대 이후 추진된 前者의 정책사업으로는 郡농어촌지역종합개발계획사업, 면정주생활권개발사업, 오지개발사업, 도서개발사업, 농어촌주거환경개선사업(취락구조개선사업), 집단마을조성사업, 소도읍가꾸기사업 등이 있고 1994년부터는 農漁村整備法의 제정으로 농어촌생활환경정비사업과 생산기반정비사업이 실시될 것으로 예상되며 이와 함께 山間農어촌종합개발사업이 독자적으로 추진되고 있다. 그리고 後者の 관련 정책으로는 그 실체가 미약해 국토이용관리법에 의한 국토이용계획의 수립이 지금까지 전국 농촌을 대상으로 하는 토지정책의 전부이었고, 부분적이거나 취락지구개발계획이 수립되고 있으며 1994년에 제정된 농지법의 법적 규정으로 농지이용종합계획의 수립이 불가피 할 것으로 보인다.

이루어지게 되었다. 본 연구는 농촌계획의 여러 범주중에서도 空間計劃(Spatial Planning) 혹은 物的計劃(Physical Planning)을 중심으로 살펴보고자 한다. 공간계획과 관련된 일부 사회경제계획이나 산업계획을 제외 하고는 농촌 정주공간계획이나 토지이용계획을 중심으로 계획구역, 계획위계, 용도분류, 계획유형 등을 공간적인 계층성과 연관지어 분석하고자 한다. 농촌 공간계획들간의 종적 위계성과 유형적 범주, 계획대상구역의 평면적 범역 및 공간구획방식을 밝혀보고자 함이 본 연구의 주목적이다.

연구의 접근방법은 각 계획들이 근거하고 있는 法律이나 계획이 실현되는 개발사업을 명시한 政策指針들을 분석하여 계획의 종적 위계성을 파악하고 계획구역의 평면적 범역은 계획의 執行過程을 지리공간상에서 분석하여 파악하도록 한다. 지금까지 추진되온 각종 농촌계획들의 實際를 몇가지 概念的인 틀을 통해 분석하여 計劃體系(Planning System)의 基本特性을 이해하고자 하는 것이다.

I. 農村空間計劃體系 分析을 위한 概念的 틀

공간계획은 地域計劃(도시계획과 농촌계획을 포괄하는 것임) 중에서 物的計劃과는 별도로 표현되는 것으로, 지역계획으로서 공간계획을 어떻게 수용하느냐에 대해선 아직 명확한 정설은 없다. 다만 현실적으로는 토지이용계획, 시설계획, 공간구조에 관계된 계획을 일괄하여 공간계획이라 하는 경우가 많다(農村計劃學會編, 1993a:144). 공간계획은 지역계획의 구조와 연관지어 봤을때 각부문계획--생활 및 생산계획, 공공계획, 환경자원계획, 인구계획, 경제계획, 물적계획--을 공간적 입지의 관점에서 종합적으로 조정하는 계획이라 할 수 있다. 따라서 농촌공간계획은 농촌계획의 여러 분야 중에서 일본 농촌계획학회가 제시하는 것과 같이 다음의 4개 분야를 크게 포함하는 것으로 볼 수 있다(農村計劃學會編, 1993a:145).

① 대상계획공간을 몇개의 하부공간으로 나누어 그것의 중심지와 정주권역을 구성하는 계획분야(중심지 권역계획)

② 각 하부권역별 활동요소와 환경 자원요소를 적절히 배치하는 계획분야(자원배치 및 배분계획, allocation planning)

③ 권역별 입지의 반영으로서 토지이용을 중심으로 용도구분과 활동을 입지시키는 계획분야(토지이용계획)

④ 토지이용을 형성하는 경관과 그 토지특성을 어떻게 하면 적절한지를 계획하는 분야(경관계획)

이상과 같은 농촌공간계획의 대상분야를 전제로 해서 본 연구에서 공간계획체계를 분석하는 세가지 관점인 공간계획의 대상구역, 토지이용계획 관련 용도분류, 용도지정권한, 그리고 계획의 범주별 위계성에 대한 개념적 틀을 각기 제시해 보고자 한다.

1. 計劃의 對象區域에 대한 分析視角

計劃區域은 계획과정에 있어 사업지구를 선정하는 것에서부터 지역의 조사, 분석, 종합, 계획안의 입안, 실행, 계획지역의 사후관리, 그리고 수정계획에 이르기까지 계획의 법적, 행정적 효력이 미치는 공간적인 범역으로서 계획기체에 참여하는 수혜자, 행정가, 계획가 등의 활동영역을 한정하면서 지리적으로 그 경계선을 가지고 있다. 그래서 계획구역은 현실공간에서 실현되는 계획의 특성에 따라 그 범역이 광역적일 수도 소규모 획지일 수도 있다.

계획구역의 확정단위는 광역적인 행정구역(시, 군, 읍, 면)이 될 수도 있고, 자연적인 취락단위(소재지, 마을)나 지리적인 경관단위(島嶼, 골) 혹은 인위적인 사업지구로 설정될 수도 있다. 이것은 계획구역을 설정하는 기준 즉 경계선을 확정하는 기준이 행정구역, 토지이용적인 특성, 정주체계상의 위치, 자연지리적 특성, 사업지구 등으로 다양하기 때문이다.

이렇게 해서 설정된 농촌공간계획의 대상구역은 그 내부에 여러 유형의 空間形態를 포함하고 있다. 농촌계획이 대상으로 할 수 있는 공간의 형태를 유형화하여 보면 지리적인 定住型態(settlement pattern)에 따라 행정구역 소재지와 배후농촌으로

크게 나눌수 있고, 배후농촌은 다시 생활공간(주거지)를 포함하는 마을과 생산공간의 농경지로 나눌 수 있다. 그리고 때로 구역설정 기준이 자연지리적 특성에 의해 일단은 지형적 경관단위가 계획구역이 되었을 때는 그 내부의 공간형태는 생활 및 생산공간을 포괄하는 島嶼나 地形의인 골(谷)로 나타날 수도 있다(그림 1 참조). 다양하게 존재하는 농촌계획의 대상구역은 位相學的으로 보았을때 크게 공간의 縱的 階層性, 橫的 平面性이라는 두가지 측면에서 살펴 볼 수 있다. 縱的 階層性이란 계획구역이 행정구역이나 정주체계에 의해 군, 면, 마을 등과 같은 순서로 위계화되는 것을 말하고, 橫的 平面性은 지리적 특성이나 사업지구, 토지이용적 특성에 의해 계획구역이 지표상에서 수평적으로 전개되는 범역을 말한다.

일반적으로 계획구역이 크게 되면 종합계획, 발전계획, 상위계획의 특성이 강하게 나타나고, 이와 반대로 작아지면 전문계획, 실천계획, 하위계획의 특성을 띠게 된다. 그래서 동일지역에서 계획구역이 작은 계획은 상대적으로 구역이 큰 상위계획의 하위체계에 놓이게 된다. 이런 면에서 계획구역의

상대적 크기는 계획들의 종적 계층성을 설정하는 한 기준이 된다. 한편 대상구역의 횡적 평면성은 연관 계획구역들의 중복 여부, 계획구역과 행정구역 토지용도지역 정주영역(도시, 농촌마을, 경지, 산지 등)간의 비교를 위한 분석기준이 된다.

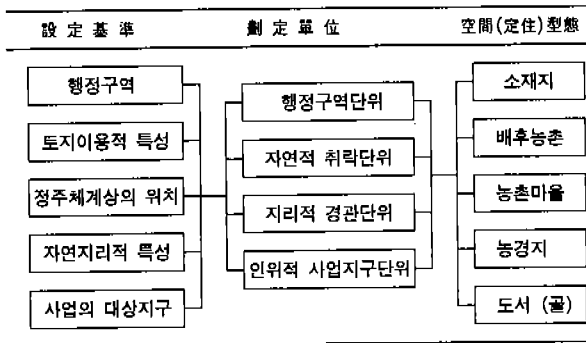
2. 土地利用計劃에 대한 分析視角

토지이용계획에 대한 접근은 일반적으로 土地利用分類, 土地利用規制, 그리고 土地利用計劃體系로 三大別하여 접근할 수 있다.⁴⁾

여기서 토지이용규제는 법제적이고 사회경제적 측면이 위주가 되어, 토지이용계획의 공간적 특성을 분석대상으로 삼는 본 연구의 주제에 벗어나므로 제외하고 토지이용분류와 토지이용계획체계 두가지를 살펴보기로 한다.

토지이용분류는 국토공간의 形相-즉 토지의 생김새(形:형태) 및 쓰임새(相:이용)적 특성-에 따라 토지가 지닌 잠재력이 인간의 생산 및 생활, 자연생태적 보전목적에 맞게 발휘될 수 있도록 토지의 자연적, 산업생산적, 역사문화적 공간단위를 설정하여 토지의 이용목적별 기능을 부여하는 일이라 할 수 있다(李正煥 外, 1993:99). 이를 달리 말하면 토지공간상에 用途地域을 설정하는 일이라 할 수 있다. 그래서 토지이용은 용도분류의 계층성과 분류기준에서 볼 때 다음과 같은 기본원칙을 가지고 있다.

① 용도지역을 지정, 관리, 계획함에 있어 그것의 권한이 귀속되는 행정계층에 따라 大·中·小 土地利用計劃으로 위계화되는데,⁵⁾ 토지이용의 분류에 있어서도 대분류, 중분류, 소분류로 용도지역들이 위계화된다. 대분류는 광역적인 계획권역을 갖고 있는 중앙정부나 지방정부단위에서 토지의 쓰임새를 포괄적인 몇 가지의 용도로 구분하여 계



<그림 1> 농촌계획구역 설정의 분석 틀

註 4) 이에 대한 자세한 내용은 이정환 外, 위에서 인용한 글, 1993, pp.99-122.를 참조하기 바람.

註 5) 北村貞太郎은 농촌지역의 토지이용계획을 大토지이용계획, 中토지이용계획, 小토지이용계획으로 3단계 계층으로 위계화하고 있는데, 이를 준용하여 용도지역의 분류체계에 있어서도 대, 중, 소 분류 3단계로 계층화 할 수 있다 [北村貞太郎(1988), "これからの農村計劃", [農村計劃學會誌], 農村計劃學會, 第7券 第1號, pp.17-21.]

획구역 전체를 대상으로 토지이용의 대강을 마련하는 것으로 용도지역의 공간단위가 일반적으로 크다. 이에 반해 소분류는 최하위 행정계층단위에서 소규모로 확정된 계획구역내에서 정치한 공간계획을 수립하기 위해 용도지역의 분류를 세밀하게 하면서 그 공간단위를 작게 한다.

② 토지이용의 기본적인型態은 크게 都市的, 農業的, 自然的 土地利用으로 구분된다.

③ 토지이용의 용도분류는, 첫째 토지에 수용되는 성격을 토지의 자연적, 사회적 잠재력에 의해 개발이나 보전이라는 척도(可用性)로써 나타내는 可用水準에 의한 분류방식, 둘째 토지의 유형을 근대적인 산업생산의 형태에 맞추어 현상적인 지리경관위에 부여되는 기능적 목적에 따라 분류하는 土地機能에 의한 분류방식(용도지역지구제), 셋째 다양한 산업기능 및 가용수준이 대규모의 구역안에 유기적으로 조직되어 있는 경우 토지기능과 성격을 포괄하여 광역적인 쓰임의 방향과 영역을 제시하는 定住領域(圈域)에 의한 분류방식(권역적 zoning 방식)으로 기준을 설정 할 수 있다.

④ 농촌지역의 土地利用計劃體系는 縱的으로 용도분류의 계층성에 의해 상하질서가 형성되고, 橫的으로는 농촌내부 소도읍의 도시토지이용계획과 農山地 및 聚落대상의 농촌토지이용계획이 상호 연계된 질서를 형성하게 된다.

3. 計劃類型別 位階性에 대한 分析視角


農村計劃의 類型은 계획이 담고 있는 내용에 따라 物的計劃(physical planning)인 國土計劃과 社會經濟計劃(socio-economic planning, 産業計劃 포함)으로 크게 나눌 수 있다. 물적계획은 도시나 농촌의 토지공간 위에서 시설의 조성 및 배치, 사회경제 활동의 적정 입지 선정 등 공간구조의 재편성을 둘러싼 공간계획적 측면이 강하기 때문에 때로는 空間計劃으로 크게 유형화되기도 한다.

한편 物的計劃(空間計劃)은 다시 국토공간에서의 일반적인 정주체계와 도시 및 농촌취락의 기능과 그 규모 및 배치패턴, 사회경제활동 및 자원의 공간적 분포 등 지역의 발전수단을 지역정책의 목

표와 연결시키는 地域計劃體系와 토지자원의 효율적인 이용을 위해 토지의 기능, 가용수준, 이용권역에 의해 토지의 쓰임새를 결정하는 土地利用計劃體系로 兩別된다.

그리고 계획의 位階는 행정구역상의 階層을 기준으로 할 때 전국, 도, 시, 군, 읍, 면, 지구(마을)의 순으로 계획의 水準을 體系化할 수 있다. 계획의 위계와 관련하여 계획의 권한이 귀속되는 행정체계에 따라 中央政府에 의한 國家計劃(national planning)과 地方政府에 의한 地方計劃(local planning)으로 대별된다.

계획위계 계획체계	물적계획 (국토계획)		사회경제계획 (산업계획)
	토지이용계획체계	지역계획체계	
국가계획	TYPE 1	TYPE 3	TYPE 5
지방계획	TYPE 2	TYPE 4	TYPE 6

주)  공간계획의 범주

〈그림 2〉 계획유형에 따른 위계성의 분석 틀

Ⅲ. 農村空間計劃體系의 基本特性

1. 計劃區域상의 特徵

먼저 현행 우리나라 농촌지역의 공간계획을 계획구역의 횡적 평면성이라는 측면에서 광역적인 지역단위계획, 취락단위계획, 농지관련계획으로 계획유형을 나누어 계획구역의 범위, 설정기준, 공간형태별로 각각 정리하면 다음 <표 1>과 같다.

여기에 나타난 농촌계획구역을 종적 계층성의 측면에서 살펴보면 다음 세가지의 특징을 발견하게 된다.

먼저 우리나라 농촌계획의 대상구역은 크게 보아 郡-面-地區-마을의 4단계로 위계화 되어진다는 점이다. 군단위 계획은 공간유형상 읍면소재지와 배후농촌을 포함하면서 행정구역과 토지이용이 구역설정의 기준이 되고, 면단위 계획은 면소재지와 그 배후농촌을 포함하면서 행정구역을 기준으로 삼고 있다. 지구단위 계획은 마을뿐만 아니라 농경지도 포함되고 구역기준은 사업지구가 되며, 마을단

〈표 1〉 우리나라 농촌계획의 계획대상구역

계획유형	계획명칭	계획대상구역		
		범위	구역기준	공간유형
지역계획	군건설종합계획	郡	행정구역	소재지/배후농촌
	군농어촌지역종합개발계획	郡	행정구역	소재지/배후농촌
	시·군농어촌발전계획	郡/市 일부	행정구역/토지이용	소재지/배후농촌
	농어촌정비종합계획(*)	郡 일부	행정구역/사업지구	배후농촌
	농어촌정주생활권개발계획	面	행정구역	소재지/배후농촌
	오지개발계획	面 일부	행정구역/정주체계	배후농촌
	도서개발계획	島嶼	지리특성	도서지역
취락단위 계획	취락지구개발계획	마을	토지이용	농촌마을
	취락구조개선기본계획	마을	정주체계	농촌마을
	집단마을조성계획	마을	정주체계/사업지구	농촌마을
	생활환경정비시행계획(*)	地區	정주체계/사업지구	농경지/농촌마을
	소도읍가꾸기사업계획	면소재지	정주체계	면소재지
농지관련 계획	농지종합정비계획	郡 일부	토지이용	농경지
	농지이용계획(**)	郡 일부	토지이용	농경지
	농업생산기반정비계획(*)	地區	사업지구	농경지

주 : (*) 94년 12월 현재 국회입법 통과된 「농어촌정비법」 제4조, 제34조에 규정된 계획

(**) 94년 12월 현재 국회상정 입법처리된 「농지법」 제13조에 규정된 계획

〈표 2〉 농촌계획구역의 계층별 특성

구역계층	계획명칭	공간유형	구역기준
군	군건설종합계획, 군농어촌지역종합개발계획 시군농어촌발전계획, 농어촌정비종합계획 농지종합정비계획, 농지이용계획	읍면소재지 배후농촌 (농경지/마을)	행정구역 토지이용
면	농어촌정주생활권개발계획, 오지개발계획 도서개발계획, 소도읍가꾸기사업계획	면소재지 배후농촌 (농경지/마을)	행정구역
지구	생활환경정비시행계획, 농업생산기반정비계획	농경지/마을	사업지구
마을	취락지구개발계획, 취락구조개선기본계획 집단마을조성계획	마을	정주체계 토지이용 사업지구

위 계획은 주거취락만을 대상으로 하면서 구역기준은 정주체계, 토지이용, 사업지구 등 다양하게 나타난다(표 2).

두번째로는 계획구역·설정기준이 계층을 내려올수록 행정구역을 기준으로 하기 보다는 사업지구, 토지이용, 정주체계 등을 기준으로 설정된다는 점이다. 이는 우리나라 최하위 행정구역이 읍단위

이기 때문에 ㉞이하의 계획은 계획목적에 적합한 그 나름의 구역설정 기준을 채택하기 때문이다.

마지막으로 지구단위와 마을단위 간의 종적 계층성을 평가하기 쉽지 않다는 점이다. 동일지역에서 區域規模의 大·小 정도가 位階의 한 기준이 된다는 측면에서 보면, 농경지와 마을을 포함한 地區를 마을의 상위계층으로 상정할 수 있다. 그러나

실제에서는 생활환경정비시행계획의 대상인 '생활환경정비구역'⁶⁾과 하위 마을계획구역의 상하 위계를 발견하기가 어렵다. 이것은 군-면-마을은 행정계층으로서 제도적으로 이미 위계화 된 것이지만 지구와 마을의 관계는 아직 제도적으로 계층화되지 못한 것은 물론, 현재의 농촌계획 규범에서도 정착되지 못한 개념이기 때문이다.

다음은 계획구역의 횡적 평면성이란 측면에서 계획구역을 고찰한 결과를 정리하면 아래 세가지의 특성으로 나타난다.

첫째, 농촌계획의 대상구역을 행정구역, 토지이용상의 용도지역, 지리적 범역 그 어느 것으로도 설정할 수 없다는 사실이다. 예를 들어 농지이용계획은 토지이용상 농지만을 대상으로 하고 있어 행정구역의 군지역 전부를 대상으로 하고 있지 못하고, 오지개발계획은 면소재지가 제외되었고, 반면 소도읍가꾸기사업계획은 면소재지만을 대상으로 하고 있다. 특히 도서개발계획은 사면이 바다로 둘러싸인 도서를 대상으로 하고 있어 면경계와 전혀 일치 하지 않는다. 이는 농촌계획구역 설정에 어떤 원칙이 없이 개발사업 실시에 따른 집행의 편의성만을 내세워 구역을 설정했다는 사실을 반증하는 것이라 하겠다.

둘째, 市나 面所在地와 같은 도시적 토지이용이 일어나는 지역에서 계획구역의 중복이 발생한다는 점이다. 정주생활권개발계획과 면소재지의 도시계획, 시군농어촌발전계획과 도시정비기본계획, 취약지구개발계획과 집단마을조성계획(생활환경정비시행계획)에서 계획구역의 중복이 발생하고 있다.

도시계획구역의 외곽지역과 농촌 내부의 대규모 취약지역나 면소재지와 같은 준도시 성격의 지역에

서 중복이 일어난다. 이것은 농업적 토지이용과 도시적 토지이용간의 경합 관계를 달리 설명해주는 것으로 이해할 수 있다.

세째, 농촌계획이 도시계획에 대위되는 개념이라면 도시계획구역에 대응하여 농촌계획구역이 정의되어 있지 못하다는 점이다. 군이나 면단위 계획을 농촌계획으로 분류한다면, 이는 군이나 면계획이 행정구역상 읍·면 도시지역을 포함하는 계획이 되므로 계획구역에 있어 혼선이 발생하게 된다.⁷⁾ 왜냐하면 좁은 의미에서 농촌계획은 도시지역을 포함할 수가 없기 때문이다. 그래서 도시계획구역을 제외한 지역을 농촌계획구역으로 한정한다면 현재의 농촌계획구역과는 공간적인 일치를 얻을 수가 없다.

2. 토지이용계획상의 특징

먼저 우리나라 농촌지역의 토지이용분류 특성을 파악하기 위해 도시계획구역 이외의 지역에서 분류된 용도지역을 위의 기준에 의해 분석 정리하면 다음 <표 3>과 같다.

위의 분석을 통해 농촌 토지이용에 대해 다음과 같은 특성을 발견하게 된다.

① 농촌지역의 용도분류는 크게 大·中·小分類의 3단계 계층으로 위계화되어 있다.⁸⁾

② 농촌 토지이용은 농업적 토지이용, 도시적 토지이용, 자연(문화)적 토지이용으로 대별되고, 이는 국토공간의 형상이 농촌권역, 도시권역, 자연자원권역으로 三大別됨과 아울러 농촌 토지이용 대분류의 기본골격이 되어야 함을 말해 준다.

③ 권역적 용도분류방식은 중분류 이상에서만

註 6) 입법제정된 농어촌정비법 제32조에서는 농림수산부장관이 국토이용관리법상 취약지역 또는 취약지역으로 개발될 예정지역을 대상으로 '생활환경정비구역'을 지정하도록 규정하고 있는데, 그 대상은 취약지역 및 그 주변의 농경지 등을 포함하는 지역이라 하고 있다 (참조 : 농림수산부, 농어촌종합정비를 위한 농어촌정비법 제정방향 및 법률(안), 1993, pp.81-82.).

註 7) 농촌계획의 대상구역인 농촌지역의 범위 설정에 관한 내용은 이정환 외, 농촌계획법 제정을 위한 기초연구, 한국농촌경제연구원, 1993, pp.80-86.을 참조 바람.

註 8) 대분류는 국토공간 전역을 대상으로 토지쓰임새의 大綱을 정하여 국가 토지관리의 기축을 형성하는 것이다. 중분류는 대분류의 골격에 따라 해당 권역내에서 산업기능, 토지형상, 사회적 요구에 준해 좀더 상세히 분류하는 것으로 도시계획에 의한 용도지역분류가 대표적인 예이다. 그리고 소분류는 인구밀집지역이나 신규개발지역에서 정차한 공간계획을 수립하고자 토지이용을 세밀화 하는 것인데, 독일의 B-Plan, 일본의 지구상세계획, 우리나라 도시계획상의 상세계획을 예로 들 수 있겠다.

나타나고 가용수준이나 기능에 의한 분류방식은 중분류 이하 하위계층에서 서로 절충되어 나타난다.

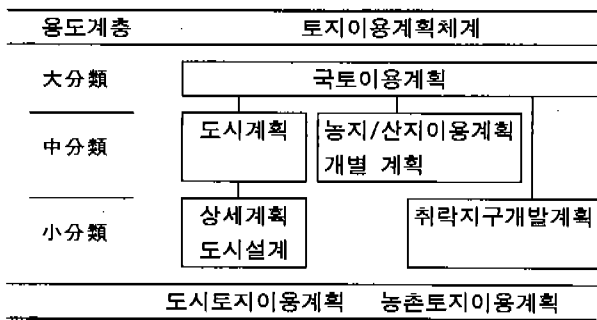
④ 농촌공간의 모든 용도지역은 개발과 보전이라는 가용수준의 척도로 판별해 낼 수 있고 이것이 농촌 토지이용분류의 중요한 기준이 될 수 있음을 알려준다.

⑤ 농촌 대상의 다양한 토지관련법에서 용도지역을 무원칙하게 지정함에 따라 중분류 계층에 속한 용도지역중 그 성격상 중복지정된 것이 있다.

⑥ 대·중분류의 용도지역은 장관(청장), 중분류는 시·도지사, 중·소분류는 시장·군수가 지정함이 바람직하나 중앙정부 장관의 지정권한이 하위 계층까지 미치고 있어 행정계층별 용도지정권한이 합리적으로 배분되어 있지 못하다.

한편, 농촌 토지이용계획체계는 상하, 좌우 계층들간의 위계 및 연계질서에 의해 파악할 수 있다.

이에 따라 현행 우리나라 농촌 토지이용계획체계를 圖示하면 <그림 3>과 같다.



<그림 3> 농촌 토지이용계획체계

도시지역은 3단계 토지이용 계획체계로 위계성이 명확히 나타나고 있으나 농촌지역은 대·중, 대·소의 2단계 계획체계를 구성하고 있다. 中·小간의 종적체계가 구축되어 있지 않아 농촌 토지이용질서형성과 정치한 토지이용계획의 수립을 어렵게 하는 원인이 되고 있다. 앞서 토지이용분류 특성을 파악

하면서 중분류 단계의 용도지역들이 난맥을 보이고 있었는데, 계획체계에서도 中分類 단계의 계획이不在함을 알 수 있다. 개별 계획에 의해 난개발을 행하는 농촌 토지이용의 난맥은 무엇보다 도시계획과 같은 中分類 단계의 종합적인 토지이용계획이 없으므로 해서 생긴 현상이라 할 수 있다.

즉 농촌지역에는 大分類의 국토이용계획 하에 산발적인 개별 中,小토지이용계획으로 이어져 개발행위들을 조정 관리 할 수 있는 장치가 없는 것이다.

그리고 용도분류와 토지이용계획의 계층체계의 불일치, 즉 분류체계는 3단계인데 비해 계획체계는 2단계임으로 해서 용도분류와 토지이용계획의 수평적 非整合성이 농촌 토지이용 난맥의 또 다른 이유를 제공하고 있다.

3. 計劃類型別 計劃位階上の 特徵

국토건설종합계획, 국토이용계획은 국가적 지역 계획으로서 행정위계상 전국에 해당하고, 도건설종합계획, 그리고 군건설종합계획 및 군지역종합개발계획은 지방적 지역계획으로서⁹⁾ 전자는 도단위에, 후자의 두 계획은 군단위에 해당한다. 그리고 새로이 제정된 농어촌정비법상의 농어촌정비종합계획은 지자체의 종합적인 지역계획이라기보다는 도시지역이 대상에서 제외된 군단위 농촌계획으로서 물적계획의 성격을 갖추고 있다. 定住圈開發計劃, 輿地開發計劃, 島嶼開發計劃 등은 계획내용상 물적계획 중심으로 구성되어 있고, 계획의 空間位階上으로는 정주권, 오지계획은 面單位 계획에, 島嶼計劃은 개별 島嶼 단위계획이지만 행정위계상 면단위 계획에 속한다. 그리고 마을단위 계획으로는 聚落構造改善基本計劃, 집단마을조성계획(생활환경정비시행계획)이 있다. 한편 경제사회계획으로서 농업부문의 종합계획이라고 볼 수 있는 農漁村發展計劃이 존재한다. 이는 계획의 공간위계상 전국, 도, 시 군 단위

註 9) 崔相哲(1983)은 지역계획의 성격을 國家的 地域計劃(national-regional planning)과 地方的 地域計劃(local-regional planning)으로 구분하고 있는데 농촌계획은 중앙정부가 주체가 되는 국가적 지역계획이기 보다는 지방정부가 주도해야 할 지방적 지역계획으로 설정하고 있다 (참조 : 崔相哲, "우리나라 지방계획체계의 문제와 전개방향", 環境論叢, 제12권 제1호, 1983, pp. 78-82.).

에서 각각 수립되는 것이다.

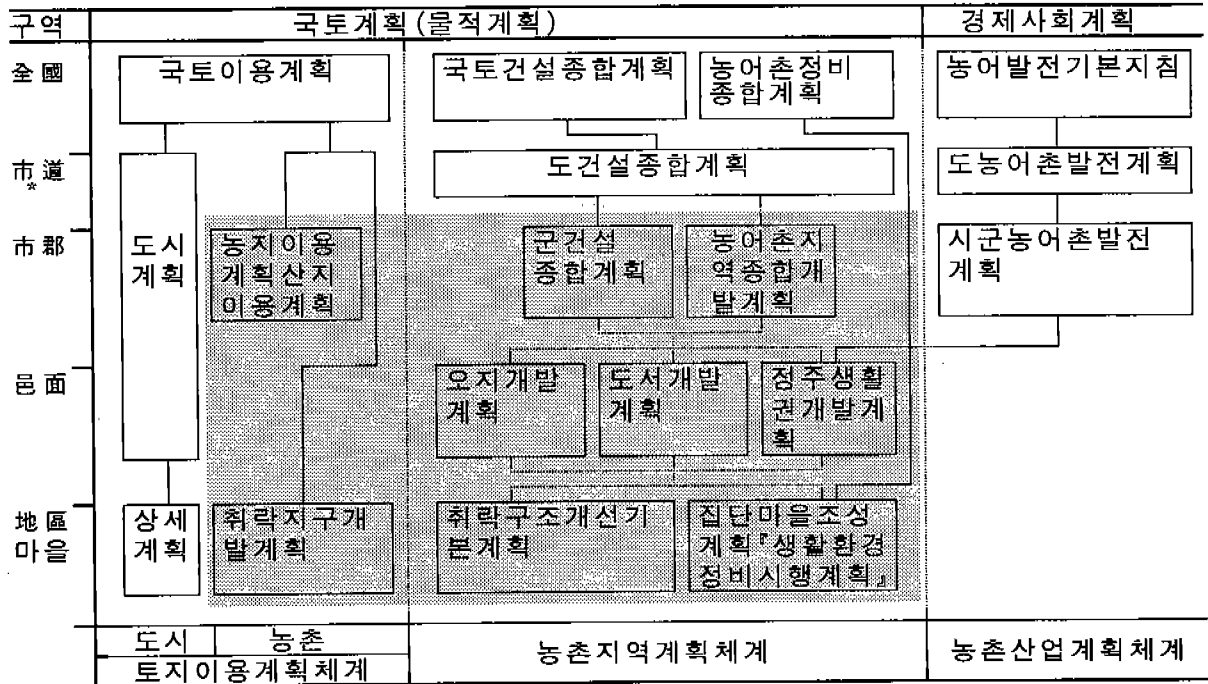
농촌지역을 대상으로 하는 여러 계획들은 계획의 위계 및 연계와 관련하여 다음과 같은 특성과 문제를 안고 있다 (<그림 4> 참조하기 바람).

먼저 면정주권개발계획은 계획의 성격상 국토계획(공간계획)에 속하나 법률 규정상으로는 농업부문계획이라고 볼 수 있는 농어촌발전계획과의 연계 규정만 있을 뿐¹⁰⁾ 국토계획의 상위 계획인 국토건설종합계획 및 국토이용계획과 관련된 규정은 미비되어 있다. 오지 및 도서개발계획도 성격상 국토계획중 농촌계획에 해당하나, 정주권계획과 마찬가지로 상위 계획인 국토건설계획 및 국토이용계획과 관련된 규정은 없다. 이와 같은 현상은 하위 계획과의 관계에 있어서도 동일하게 나타난다. 즉 면단위 이하에서 마을단위계획이라고 볼 수 있는 취락구조개선기본계획 또는 집단마을정비계획 등과 전혀

연계성을 찾아 볼 수 없다.

또한 현재의 농촌계획은 공간의 개발 및 재편에 관한 지역계획으로서의 성격은 지니고 있는 반면에 토지이용계획으로서의 특성은 결여되어 있다. 다시 말하면 농촌지역의 계획체계는 공간단위(전국,도,군,면,마을)의 지역계획체계만이 존재하고, 이의 효율적 추진과 토지의 종합적인 이용 관리의 견지에서 토지를 그 기능과 적성에 따라 적합하게 이용하기 위한 계획으로서 농촌토지이용계획이 존재하지 않는다 (李正煥 外, 1992 : 78 -81).

국가계획에 대해 지방계획의 계획위계상의 불확실성과 계획행정의 난맥을 농촌계획의 또 다른 문제로 지적 할 수 있다. 도, 시, 군단위 이하의 계획을 地自體에 의한 지방계획이라고 할 수 있으나, 실제 계획의 최종승인권은 중앙정부가 갖고 있어 지방계획으로서의 독자성을 확보하고 있지 못하다.



*) 시 : 특별시·직할시 ————— 관련법률규정有 ————— 관련법률규정無
 ■■■■■ 농촌 농촌공간계획의 범주

<그림 4> 우리나라 農村計劃體系圖

註 10) 농어촌발전특별조치법 제48조에서는 농어촌의 균형있는 발전을 위하여 농림수산부 장관은 농어촌발전 기본방침을 수립하도록 규정하고, 그 기본방침에 포함될 내용에 정주생활권 개발을 포함하고 있다.

계획행정의 난맥상을 보면, 군단위 계획에서 건설 종합계획은 건설부, 농어촌지역종합개발계획과 농어촌정비종합계획은 농림수산부가 각각 동일 지역에 대해 계획내용이 중복 수립되고 있다. 면단위 계획에서는 정주권계획은 농림수산부, 오지개발계획과 도서개발계획은 내무부가 계획을 관리하고 있으며, 마을단위에서는 집단마을조성계획(생활환경 정비시행계획)은 농림수산부, 취락구조개선기본계획은 내무부 그리고 취락지구개발계획은 건설부가 담당하고 있어 동일 계층의 공간에 여러 행정부처가 산발적으로 계획을 수립하여 계획체계의 혼선을 빚고 있다.

마지막으로 지역계획과 토지이용계획의 두 계획 체계에 있어 중앙과 지방정부간의 계획권한의 불일치를 들 수 있다. 지역계획체계에서는 전국계획은 해당부처 장관이, 도단위계획은 도지사가 그리고 시군단위 이하의 계획은 시장·군수가 계획수립권한을 갖고 있는 반면, 토지이용계획체계에서는 중앙정부가 국토이용계획 수립권한을 갖고 있다. 따라서 지역계획과 토지이용계획의 행정계층별 계획수립권한의 수평적 불일치가 농촌계획의 실효성을 약화시키는 한 원인으로 작용하고 있다.

IV. 要約 및 結論

이상의 논의에서 나타난 농촌지역 공간계획체계의 기본특성을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 농촌계획구역은 縱的으로 군-면-지구-마을의 4단계로 구성되고 계획구역설정의 기준은 면급이상의 상위계층은 행정구역, 그 이하의 계층은 사업지구, 토지이용, 정주체계에 의해 이루어지며, 平面的으로 고찰하면 도시계획구역에 대해 농촌계획구역이 불분명하고 그 기준도 설정되어 있지 못하다는 점이다.

둘째, 농촌토지이용계획은 용도분류에 있어 大-中-小 3단계로 위계화되는데, 토지이용계획체계는 大-中, 大-小 등의 2단계로 구축되어 있어 용도분류체계와 계획체계간의 불일치가 일어나고 아울러 中分類단계의 종합적 농촌토지이용계획이 존재하지 않는다. 그리고 농촌 토지이용분류의 기준은 권역

적 기능적 가용수준적 분류방식으로 三大別되며, 용도지정권한은 대부분 중앙정부에 집중되어 있어 지방정부에 의한 토지이용체계의 확립이 미약하다.

셋째, 농촌계획의 유형은 물적계획과 사회경제 계획으로 양별할 수 있고, 여기서 농촌공간계획의 범주는 군단위 이하의 지역계획체계와 토지이용계획체계를 포함하고 있다. 특히 계획행정상의 특성에서 보면 지방계획체계의 농촌계획의 독자성은 불확실한 상태이다. 그리고 지역계획체계와 토지이용계획체계에 있어 계층별 양 계획체계의 수평적 비정합성을 지적할 수 있다.

본 연구에서 개선되는 농촌 공간계획체계의 주요 특성을 정리하면 다음 <그림 5>와 같다.

농촌 공간계획은 원론적으로 보면, 계획권한의 측면에선 地方計劃이면서 계획유형에 있어서는 국토계획의 하위체계로 존재하게 된다. 그러나 그동안 농촌계획은 중앙정부 주도의 국가계획이라는 틀 속에서 다뤄져 왔고, 또한 국토계획의 범주 중에서도 지역계획체계의 하부체계로 존재하면서 그 독자적 영역(도시계획에 상응하는 영역)이 제대로 확보되지 않았었다. 그러면서 계획성격에 있어서도 농업부문의 계획(Subject Plan)이나 사회경제적 발전 방향에 주안점을 두는 거시적 지역계획의 성격을 많이 띠고 있었기 때문에 공간계획으로서의 존재의 의는 다소 미약했다고 할 수 있다.

하지만 최근들어 농촌계획, 그것도 공간계획의 중요성이 부각되고 있다. 왜냐하면 최근들어 국토정주공간의 급변, 농촌 산업구조의 개편 등 여러 요인에 의해 농촌공간구조가 급격히 재편되고 있고, 여기에다 농업구조개선이나 정주생활권개발 등과 같은 농촌개발정책의 추진으로 농촌 공간변화는 더욱 가속화됨에 따라 이에 대한 정책부문의 계획적 대응이 절실히 요구되고 있기 때문이다.

개인주거공간의 유희화, 토지이용의 난맥, 취락의 과소화, 농지의 유희화, 생산기반의 현대화, 생활하부기반의 열악, 커뮤니티공간의 축소 및 이용의 저조, 하위 정주체계의 불안정, 산업시설의 재배치 등 농촌 공간계획의 요소는 급변하고 있음에도 계획은 이에 부응하지 못하여 기형적인 농촌공간이 창출되는데 공간계획체계의 부재도 한 몫을 하고

參 考 文 獻

- 강병기 외(1985), “법체계를 통해 본 우리나라 공간계획의 체계”, 대한국토계획학회지, 제20권 제2호(통권43), 대한국토계획학회.
- 국회도서관자료국(1983), 歐洲主要國의 土地法制, 해외자료 제75호.
- 농어촌발전위원회(1994), “농어촌 정주권개발사업의 실태와 개선방안”, 농어촌산업진흥소위원회 제4차회의 발표자료10.
- _____ (1994), “국토이용관리제도 및 농어촌 토지이용계획 개선방향”, 농어촌산업진흥소위원회 제8차회의 발표자료21.
- _____ (1994), 농정개혁의 과제와 방향, 농어촌발전위원회 최종보고서.
- 대한국토·도시계획학회 편저(1992), 지역계획론 -이론과 실제-. 형설출판사.
- 박시현(1994), “농어촌지역의 범위와 지방정부 농정조직 개편”, 농정전환에 따른 정책대상 범위의 조정에 관한 세미나 자료집, 한국농촌경제연구원.
- 이상문, 윤원근(1994), “도농통합이후 농촌계획체계 개편에 관한 연구”, [지역사회개발학회지], (발간예정).
- 이정환 외(1993), 농촌계획법 제정을 위한 기초연구, 한국농촌경제연구원, 연구보고 292.
- _____ (1992), 농어촌정주생활권개발의 장기방향, 한국농촌경제연구원, 연구보고 269.
- 이정환(1993), “군지역종합개발방안의 모색”, 「새로운 농촌지역개발방안의 모색」, 한국농업정책학회 한스자이델재단 세미나 보고서.
- 지역개발학과교수협의회 편저(1987), 지역개발론, 법문사.
- 최상철(1983), “우리나라 지방계획체계의 문제와 전개방향 -도발전계획수립과 관련하여 -”, [환경논총], 제12권 제1호.
- 최양부(1983), “농촌발전과 농촌계획”, [국토계획학회지], 제18권 제2호.
- 최양부(1984), 농촌지역 종합개발 대책의 과제와 전략, 한국농촌경제연구원.
- Richard E. Preston(1994, 임석희 역), “크리스탈러의 행정구역 지리학에 관한 연구”, [공간환경], 통권 46호.
- 谷野 陽(1994), 國土と農村の計劃, 農林統計協會.
- 富田正彦(1984), 現代農村計劃論, 東京大出版會.
- おぎ原正三 編著(1993), 農村土地利用計劃論, 農林統計協會.
- 青木志郎(1984), 農村計劃論, 農山漁村文化協會.
- 相川哲夫(1984), 農村空間整備論, 農林統計協會.
- 渡邊兵力(1964), 農村の計劃, 養賢堂.
- 農村整備編輯委員會 編(1978), 農村整備, 地球社.
- 農村計劃學會 編(1993a), 農村計劃學の展開, 農林統計協會, pp.144-155.
- _____ (1993b), 農村計劃用語集, 農林統計協會.
- _____ (1991), 農村計劃學への道, 農林統計協會.