
市·郡統合에 따른 農村開發方案

Rural Development Strategy after Si(Urban) – Gun(Rural) Integration

朴 時 炫

(韓國農村經濟研究院 責任研究員)

〈目 次〉

- | | |
|--------------------------|--------------------------|
| I. 都·農 分離에서 都·農 統合으로 | IV. 市·郡 統合과 農村開發計劃體系의 確立 |
| II. 市·郡 統合과 農村地域의 空間的 範圍 | V. 農村開發行政組織의 維持 |
| III. 合理的 土地利用秩序의 確立 | |

〈ABSTRACT〉

In order to fulfil rural development under the changing condition of si-gun integration, we have to redefine, 1) the range of rural area in the integrated cities, 2) land use scheme in the rural area and 3) the system of regional planning in the integrated cities.

This study suggests the solution to these subjects as follows :

First, standard rural area should be set up according to the statistical survey boundary rather than the administrative boundary. And the area must be dealt as the provisional districts of rural development policy.

Second, local government should have to right to set up land use planning according to its own condition.

Third, regional comprehensive plan should be established through the synthesis of the city structural plan and comprehensive master plan of gun. Urban plan and rural plan as the lower plan of the regional plan must be set up according to the upper plan.

These institutional adjustment must be followed by the rearrangement of local administrative system in consideration of agricultural characteristics in each region.

I. 都·農 分離에서 都·農 統合으로

지난 30년간의 산업화 과정에서 우리의 국토인식은 경제성장지상주의라는 틀 속에서 형성 발전되어 왔다. 국토는 경제성장의 극대화를 위해서 사용되어야 할 자원이며, 경제적 효율성의 극대화를 위해서 국토의 개발에서도 「집적의 경제」를 추구하는 것이 바람직하다는 인식이 일반적으로 받아들여져 왔다. 도시-농촌의 균형발전보다는 대도시 중심의 이른바 성장거점지가 집중적으로 개발되었고 공업-농업의 균형발전보다는 공업우선의 발전전략이 추진되었다. 농촌은 도시화와 공업화에서 제외된 「나머지 지역」으로서 도시민을 위한 식량공급기지, 공업화를 위한 값싼 노동력의 제공지 정도로 인식되어져 왔다. 도시와 농촌은 대립되는 별개의 기능과 역할을 수행한다는 「都市-農村 二分法」적인 사고방식이 국토개발의 근거를 이루어 왔던 것이다.¹⁾

이러한 국토인식에 따라서 도시와 농촌의 개발은 서로 다른 지역을 대상으로 별개의 전략으로 추진되어 왔다. 도시와 농촌성에 대한 객관적인 검증없이 칼로 무우 자르듯 市部를 도시지역, 郡部를 농촌지역이라고 정의하고 각각의 영토에만 배타적으로 적용되는 개발정책들이 각기 별도의 부서에 의해서 추진되어 왔다. 동일생활권이라 하더라도 도시를 농촌에서 분리시켜 별도로 개발하고 관리하는 것이 더 효율적이다라는 인식에서 많은 도시들이 배후의 농촌과 분리되었다. 면이 인구 2만 이상이 되면 邑으로, 읍은 다시 인구가 5만 이상이면 市로 승격되었다. 이 자격이 갖추어지지 않았을 때는 주변지역을 흡수 통합하여 법적인 자격요건을 충족시켜 가면서까지 승격을 도모하기도 하였다.

교통·통신의 발달과 함께 도시와 농촌이 기능적으로 급속하게 통합되어 가면서 기존의 개념으로 보았을 때 都市도 아니고 그렇다고 農村도 아닌 지역이 국토 공간상에 대두하기 시작하였다. 이러한 지역은 우리사회의 발전과 더불어 우리 국토의 대표적인 모습으로 자리잡을 것이다. 장기적으로는 都市-農村의 구분자체가 아무런 의미를 갖지 못하는 시대가 도래할 것이다. 이러한 상황에서 전통적인 「都市-農村 二分法」적인 방식에 기초한 기존의 국토개발 전략은 더이상 적절치 않다. 도시와 농촌이 하나의 지역으로 통합되어 지역차원의 공간정책을 통하여 도시-농촌의 균형개발을 도모할 때이다.

1995년 1월 1일부터 35개 市-郡이 통합되어 새로운 시가 탄생하였다. 같은 생활권이면서 과거 인위적으로 분리되어 왔던 도시와 농촌이 하나의 틀속으로 통합된 것이다. 지역개발에서

1) 경제주의적 국토인식에 대하여는 최양부·이정환(1987), 「産業社會의 農村發展戰略」, 한국농촌경제연구원, 제2장 참조.

행정이 차지하는 역할이 절대적인 한국의 실정에서 시·군통합은 그 배경이 어디 있던간에 우리의 국토 및 지역개발정책사의 한 획을 긋는 사건이 아닐 수 없다. 이제 우리에게 남겨진 과제는 어떤 구체적인 수단을 통해서 도시-농촌의 균형개발을 달성하느냐이다. 이하에서는 시·군통합 후의 달라진 여건에서 농촌개발방안을 모색해 본다.

II. 市·郡 統合과 農村地域²⁾의 空間的 範圍

시·군통합에 따른 농촌개발을 논하는데 있어 가장 먼저 정립되어야 할 것이 농촌의 공간적 범역이다. 시·군이 통합된 지역의 행정상의 명칭이 시로 될 경우, 과거 일반적으로 인식되어 왔던 시부=도시, 군부=농촌이라는 개념에 기초하여 실제의 농촌개발정책을 수행하는데는 많은 혼란이 뒤따를 것으로 예상되기 때문이다.³⁾

1. 農村地域의 概念 定義와 範圍 設定의 實態

학문적으로 혹은 이론적으로 농촌에 대한 통일된 개념규정은 없는 것처럼 보인다. 단지 농촌사회학에서는 도시의 상대적인 개념으로 농촌을 파악하고, 농촌과 도시의 개념차이를, ① 이분법적 접근(dichotomy approach), ② 연속체적 접근(continuum approach), ③ 공생적 접근(symbiotic approach)이라는 3가지 접근방법을 통해서 규정하고 있으며, 이러한 개념정의에 입각해서 농촌지역을 정의하는 기준으로는 ① 인구규모와 밀도, ② 직업유형, ③ 사회·문화적 특성(익명성, 분업, 주민의 다양성, 공식적 대인관계, 지위의 외면적 상징 등) 등이 제시되고 있으나(홍동식, 1988) 실제 각국에서 채택하고 있는 기준은 통계자료가 풍부하고 지표화하기도 쉬운 인구적 측면이다.

한국의 경우에 국가전체적인 관점에서 도시와 농촌을 구분하는 통일된 기준이 없이 정책목적에 따라 <表 1>과 같이 도시와 농촌이 다양하게 구분되고 있다.

<表 1>에서 보는 바와 같이 도시와 농촌을 구분하는 기준은 크게 행정구역과 토지용도로

2) 이 글에서 농촌지역은 도시에 대응하는 의미로 일반적으로 쓰여지고 있는 용어이다. 실제로는 산촌과 어촌을 포함하는 개념으로서, 엄밀히 말하면 '농산어촌'이라 표현해야 할 것이다.

3) 예를 들면, UR 이후 농어촌의 종합적인 발전을 제시하고 있는 농어촌발전대책 중에는 농어촌주택에 대한 세제 혜택, 농어촌 학생의 대학진학기회 확대 등과 같이 선별적 지원을 약속하는 정책들이 포함되어 있으며 실제로 집행되고 있다. 이러한 정책들의 취지를 살리고 정책지원의 악용 가능성을 배제하기 위해서는 보다 엄밀한 의미에서 농촌의 정의가 필요하다.

나눌 수 있다. 이러한 구분방법은 정책집행의 편이성을 목적으로 하는 것으로서 다음과 같은 문제점을 내포하고 있다.

첫째, 행정구역을 기준으로 도시-농촌을 구분할 경우 도시지역으로 구분되는 「시」의 행정구역 내에 실제로 농촌성이 강하게 나타나는 농촌지역이 있는가 하면, 농촌지역으로 분류되는 「군」지역내에 도시성이 강하게 나타나는 도시지역이 존재한다. 이러한 문제는 광역시를 포함한 시급도시 내의 시가화가 진행되지 않는 지역과, 역으로 수도권과 대도시 주변부의 읍·면 지역에서 발생하고 있다. 실제로 행정구역 기준일 경우 도시지역으로 구분된 김제시 봉황동의 경우 농가율이 92%, 경작지율이 83%로 전형적인 농촌지역임에 반해, 농촌지역으로 구분된 남양주군 퇴계원면의 경우 농가율 0.8%에 불과하여 도시지역이라고 밖에 볼 수 없다(〈表 2〉 참조).

〈表 1〉 현행 도시-농촌지역의 구분 기준

기준	부 처		구 분 목 적	구 분 기 준	범 위
행 정 구 역	경 제 기 획 원		통계작성 예)도시가계연보	시를 제외한 나머지 지역 (군부)	90.8%
	내 무 부		효율적인 도시-농촌 행정 수행(행정조직 및 사무의 차별화)	시와 군지역의 읍을 제외한 나머지 지역	78.4%
	농 수 산 부	농발법	농어촌발전계획 수립 대상지역	· 군의 지역 · 시(특별시와 직할시 제 외)의 지역중 농림수산부 장관이 인정한 지역	
		농어촌 지역중 합개발	농어촌지역종합개발계 획 수립대상지역	중심도시와 배후농어촌이 통 합된 생활권 (실제로는 군을 대상)	
토 지 용 도	건 설 부	국 토 이 용 관리법	국토의 종합적인 이용 및 관리	도시지역(도시계획대상구역, 국가공업단지,지방공업단지, 전원개발예정구역)및 준도시 지역(취락지구,관광단지,농 공단지 등)을 제외한 지역	84.4%
		도 시 계 획 법	도시계획대상지역	도시계획구역(① 시 또는 읍 의 지역, ② ①외의 구역으 로 건설부장관이 지정한 지 역)외의 구역.	

〈表 2〉 행정구역기준에 의한 도시-농촌지역 범위 설정의 문제(예)

(단위: 호, km²)

구 분	가구수(A)	농가수(B)	B/A (%)	가용지(C)	경작지(D)	D/C (%)
김제시	12,539	5,049	40.3	63.6	50.4	79.2
봉황동	1,195	1,098	91.9	17.3	14.3	82.6
남양주군	32,164	6,688	20.8	103.2	73.4	71.1
퇴계원면	3,936	70	0.9	1.8	0.7	39

이러한 구분방식은 향후 시-군통합이 계속되고 그 명칭이 시로 되는 지역이 증가할 때 더욱 더 심각하게 나타날 전망이다. 현행과 같은 개발제한하에서 도시속의 실질적인 농촌지역은 지역특성으로 인해 도시행정서비스도 제대로 받지 못하고, 반면에 농촌지역을 대상으로 이루어지고 있는 각종 혜택(예: 지방세율의 차등적용, 교육비의 면제혜택, 농업관련 시설투자 등)에서도 제외되어 버릴 가능성이 있다.

둘째, 토지용도를 기준으로 할 경우는 두가지로 나누어서 살펴볼 수 있는데 먼저 국토이용관리법상의 용도지역인 도시지역과 준도시지역을 묶어서 도시로 정의할 경우, 농촌의 중심마을인 취락지역이 도시지역으로 구분됨으로써, 농업생산공간만을 위주로 한 농촌지역이 설정되어 버리는 문제가 있다. 다음으로 현행의 도시계획구역 기준을 할 경우, 주로 시가지지역을 중심으로 도시계획구역이 지정되기 때문에 도시-농촌지역을 구분하는 적절한 기준이 될 수 있으나, 일부 광역시나 대도시에서는 행정구역보다 넓은 범위의 도시계획구역이 지정되기 때문에 농촌성이 강한 지역이 도시지역으로 정의될 가능성이 여전히 남게 된다.

이러한 문제점들이 발생하고 있는 근본적인 이유는 앞서 이야기한 바와 같이 도시-농촌을 구분하는 기준에 따른 구체적이고 객관적인 잣대가 없기 때문이다. 도시-농촌의 범역은 끊임없이 변하고 있는 반면 경직되고 구체적이지 못한 제도(행정구역 및 법)를 가지고 도시-농촌을 구분하려 하기 때문이다.

2. 農村地域 範圍의 再設定 方案

도시-농촌지역 구분의 객관성을 유지하기 위해서는 통계적인 의미의 농촌지역(예를 들면 「표준농촌지역」이라 칭할 수 있을 것이다. 역으로 「표준도시지역」을 정의하고 그 나머지를 농촌지역으로 할 수 있음)을 정의하고 그 범위를 설정할 필요가 있다. 이때 농촌지역은 과거와 같은 경제주의적인 인식에서 벗어나 보다 적극적인 의미에서 인간정주의 공간단위로서 정

의되어야 한다. 즉, 농촌지역의 역할을 식량생산의 공간만이 아닌 쾌적한 정주공간, 여가와 휴식공간, 후손에게 물려줄 자연환경을 보존하는 곳으로 확대하고, 아울러 농촌주민의 범위도 농민 뿐만 아니라, 전원생활을 즐기는 재촌통근자 및 은퇴생활자를 포함하는 「농촌주민」으로 확대한다. 또한 농림어업이외의 2, 3차 산업도 농촌의 기간사업으로 육성하는 농촌산업의 다양화가 요구된다. 이러한 농촌인식에 기초할 때 도시와 농촌을 구분하는 기준은 직업유형이나 사회·문화적 특성보다는 인구의 규모나 밀집도가 적합하다.

「표준농촌지역」의 설정을 위해서는 기존의 행정구역과는 별도의 통계조사구가 설정되어야 한다. 통계조사구로서 가장 대표적인 것은 지역메쉬⁴⁾가 있고 그 외에 시가화지구 등이 설정될 수 있다. 통계조사에 소요되는 시간과 비용 등이 문제가 아니라면 지역메쉬에 입각한 일제 조사가 가장 이상적이라고 할 수 있겠으나 경제성과 편의성을 감안하면 시가화지구(연속해서 시가화가 진행된 지구)도 이용 가능할 것이다.⁵⁾

통계조사구에 기초하여 「표준농촌지역」을 설정할 때 보다 정확한 도시-농촌의 구분이 가능하나 한편으로 새로운 통계조사구의 지정과 그에 따른 일제조사가 별도로 수행될 필요가 있고, 또 구분결과가 기존의 행정구역과 일치하지 않기 때문에 정책 수행이 불편하다는 단점을 가지고 있다. 이러한 문제점에 대응해서 약간 변형된 방법이긴 하지만 현재의 행정구역 가운데 보다 소규모의 공간단위인 읍, 면(이상 군부)과 동(시부)을 도시-농촌구분의 기초단위로 하여 기존의 통계자료를 이용할 수도 있을 것이다. 예를 들면 인구밀도가 500인/km² 이하인 동과 면, 그리고 인구규모가 2만인 이하이고 인구밀도가 500인 이하인 읍을 「표준농촌지역」으로 하는 것이다.

한편 「표준농촌지역」이 정해지면 이를 기초로 정책대상지역으로서의 농촌지역의 설정이 병행되어야 한다. 농촌의 도시화·산업화의 진행과 함께 농촌공간 내부에는 현저한 구조적 지역차가 있어, 성격이 다른 정책을 하나의 카테고리 묶어 모든 농촌지역에 일률적으로 적용될

4) 조사 대상이 되는 지역을 정방형의 소지역으로 세분한 통계지역. 보통 경선과 위선을 기준으로 한다. 면적이 일정하기 때문에 지역메쉬 상호간 사상의 계량적 비교가 용이하고, 위치나 구획이 일정하게 고정되어 있기 때문에 행정구역 변화나 지형지물 등의 변화에 영향을 적게 받아 통계량의 시계열 변화가 용이(지역의 변화 양상이 정확하게 파악 됨)하다. 보다 자세한 것은 大友 篤 (1972), 「地域分析入門」, 東洋經濟新報社, pp.23-27 참조.

5) 예를 들어 시가화지구를 기준으로 할 경우 인구가 1만인 이상으로서, 인구밀도가 3,000인/km² 이상인 지역을 제한 나머지 지역을 「표준농촌지역」으로 설정할 수도 있을 것이다. 이 때 기준이 되는 인구규모와 인구밀도는 1992년 기준 한국의 시부·읍부·면부의 인구 특성을 참고하여 필자가 임의로 설정한 것이다. 이에 대한 보다 자세한 것은 한국농촌경제연구원 (1994), 「농정전환에 따른 정책대상 범위의 조정」, pp.62-63 참조.

수 없을 것이기 때문이다. 예를 들면 농촌생활환경개발정책과 같이 농촌의 정주체계를 중시하는 공간개발정책은 그 정책의 대상지역으로 중심도시가 포함될 필요가 있으며, 농촌자녀의 교육혜택, 농촌주택의 세제혜택과 같이 농민을 대상으로 하는 지원정책은 그 대상지역을 엄격하게 한정할 필요가 있는 것이다.

결론적으로 말해서 시·군통합 후의 농촌개발을 위해서는 먼저 그 대상이 되는 농촌지역의 범역을 명확히 할 필요가 있는데, 이를 위해서는 먼저 일반적으로 통용될 수 있고 각종 정책 대상지역을 확정하는 데에 기준이 될 수 있는 통계지역으로서의 「표준농촌지역」을 정하고, 이를 기초로 각 정책별로 농촌지역을 유연하게 정의하는 방법이 보완되어야 한다.

III. 合理的 土地利用秩序의 確立

시·군통합과 함께 시급히 정비되어야 하는 것은 농촌지역의 토지이용질서이다. 돌이켜 볼 때 과거 30년간의 산업화과정을 토지와 관련지어 한마디로 표현하면 농업적 토지이용의 비농업적 토지이용으로의 전환 과정이었다고 할 수 있을 것이다. 제한된 국토에서 도시적 용지의 공급은 농업적 토지의 전용을 통해서 가능할 수 밖에 없었고 이 과정에서 토지이용을 둘러싼 마찰이 끊이지 않았다. 통합시의 출현으로 토지이용을 둘러싼 마찰은 금후 더욱더 심각해질 것으로 전망된다. 일반적으로 인식되고 있는 시=도시=개발, 군=농촌=보존이라는 등식에 비추어 볼 때, 통합시내의 배후 농촌지역의 토지는 과거보다 용이하게 개발용도로 공급되어질 가능성이 높다.

농촌지역 토지이용의 질서확립은 다음과 같은 두가지 관점에서 이루어져야 한다.

첫째는, 도시측에서 요구하는 토지이용에 계획적으로 대응하는 것이다. 도시화의 전개가 광역적으로 이루어지면서 도시근교의 농촌이 급속하게 도시적으로 변모하고 있다. 도시의 스프롤, 혼주화의 진행에 따른 택지수요의 증가, 도시형 제조업 공장용지의 수요증가 등으로 농업용 토지는 점차 도시용 토지로 전환되고 있다. 이 과정에서 우량농지의 훼손, 기반정비가 수반되지 않은 상태에서의 도시형 거주지의 무분별한 확산, 무질서한 공장입지로 인한 주변의 환경오염 등, 소위 난개발이 이루어지면서 토지이용의 효율성을 떨어뜨리고 있다. 이러한 문제에 효과적으로 대응하는 것은 농촌측에서 뿐만 아니라 도시측에서도 중요한 과제이다.

두번째는, 농촌내부에서 스스로 향후 국토공간상에서 농촌이 담당해야 할 역할에 걸맞는 토지이용질서를 확립하는 것이다. 앞에서 살펴본 바와 같이 앞으로의 농촌은 단지 산업공간으로서의 역할 뿐만 아니라 전원형 거주공간, 여가공간, 자연생태공간으로서 역할이 중요시 될 것

이다. 이러한 역할에 대응하기 위해서는 지금과 같은 농지위주의 토지이용질서에서 벗어나 보다 다양한 기능을 갖는 복합토지이용체계가 농촌에서도 확립되어야 한다.

두가지 측면의 대응정도는 지역에 따라서 달라진다. 산업화·도시화의 과정에서 농촌의 변화양상은 확일적이었다기보다는 당해 지역이 처하고 있는 조건에 따라 차별적으로 변화해 와 농촌이라는 하나의 개념으로 파악하기에는 성격이 전혀 다른 변화가 동시에 진행되고 있기 때문이다.

결국 농촌지역의 토지이용질서 확립은 중앙정부가 아닌 지방정부의 과제로서 인식되어야 한다. 따라서 현행의 중앙정부위주의 농촌토지이용제도는 바뀌어져야 한다. 이를 좀 더 구체적으로 살펴보기로 하자.

1. 農村土地利用制度의 現況과 問題點

한국의 토지이용제도는 국토이용관리법에 의한 국토이용계획과 도시계획법에 의한 도시계획이 근간을 이루고 있다. 도시계획법은 도시계획대상지역에 한정되기 때문에 비도시지역(농촌지역이라 함)을 대상으로 하는 토지이용제도는 국토이용관리법과 국토이용관리법의 하위법적인 성격을 갖는 각종 개별법에 의해서 이루어지고 있다.

국토이용계획법이 농촌토지이용의 근간이 되는 것은 주로 농촌지역을 대상으로 하는 국토이용계획제도와 그에 따른 토지이용규제를 규정하고 있기 때문이다. 국토이용관리법에서는 타법에서 토지의 용도를 지정할 때 국토이용계획의 용도안에서 지정할 것을 규정하고(제13조), 또한 용도지역안에서의 행위제한을 명시함으로써(제15조) 국토이용의 기본질서를 부여하고 있다. 1994년에 개정된 국토이용관리법에서 규정하고 있는 용도지역은 도시지역(개정전의 도시지역과 공업지역), 준도시지역(개정전의 취락지역, 개발촉진지역, 관광휴양지역), 준농림지역(경지지역중 농업진흥지역이 아닌 지역과 산림보전지역중 준보전임지), 농림지역(경지지역중 농업진흥지역과 산림보전지역중 보전임지), 자연환경보전지역(개정전의 자연환경보전지역과 수산자원보전지역)의 5가지이다. 이러한 5개의 용도지역별로 관리의무를 법에 명시하고 있을 뿐만 아니라, 용도지정에 따른 구체적인 행위제한(용도지역내에서의 행위제한, 공공시설 등의 설치, 유흥지의 개발 및 토지의 분할에 관한 사항과 용도지역, 규제지역, 유흥지 등의 지정에 관한 사항)을 규정하고 있다.

한편 국토이용관리법의 하위법에 해당하는 각종의 개별법에서는 법이 추구하고자 하는 목적에 따라, 개별적으로 다시 용도를 세분하여 지정하고 있으며, 용도지정에 따른 토지이용행위를 제한하고 있다. 농촌지역의 개발과 관계가 있는 주요토지이용 관련법과 법에서 규정하는 용도지정 및 그에 따른 행위제한은 <表 3>과 같다.

〈表 3〉 개별법에 의한 용도지정과 행위제한

법	지역·지구 등의 지정	지정권자	비고
농지확대개발촉진법	<ul style="list-style-type: none"> ○ 개발대상지역 · 개발촉진지역 · 국가직접개발지역 	농림수산부장관	개간에 지장을 주는 행위 등 금지
농어촌발전특별조치법	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농업진흥지역 · 농업진흥구역 · 농업보호구역 ○ 비농업진흥지역 ○ 농어촌휴양지 	시·도지사 시장·군수	농수산업과 직접 관련되지 아니한 토지이용행위 금지
초지법	<ul style="list-style-type: none"> ○ 초지조성지구 · 단지조성지구 	농림수산부장관 시·도지사/시장·군수	초지조성에 지장을 주는 개발행위 금지
낙농진흥법	<ul style="list-style-type: none"> ○ 낙농지대 	농림수산부장관	낙농이외의 목적 사용금지
산림법	<ul style="list-style-type: none"> ○ 보전임지 ○ 준보전임지 ○ 임업진흥촉진지역 · 임업진흥단지 	산림청장 시·도지사	타용도 전용제한, 지목변경 금지
자연공원법	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공원계획에 의해서 용도지정 · 자연보존지구 · 자연환경지구 · 취락지구 · 집단시설지구 	(국·도·군립공원계획에 상응해서) 건설부장관/ 시·도지사/시장·군수	자연환경을 해치지 않는 범위 내에서의 허용행위 기준 제시
수도법	<ul style="list-style-type: none"> ○ 상수도보호구역 	환경처장관	폐기물 축산폐수 등의 투기행위 금지, 건축물의 신·증축 등의 금지
문화재보호법	<ul style="list-style-type: none"> ○ 보호구역 	문화부장관	
관광진흥법	<ul style="list-style-type: none"> ○ 관광지 · 관광단지 · 관광특구 	교통부장관	자연자원 훼손행위 등 금지
산업입지 및 개발에 관한 법률	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국가공업단지 ○ 지방공업단지 ○ 농공단지 	건설부장관 시·도지사 시장·군수	
공업배치 및 공장설립에 관한 법률	<ul style="list-style-type: none"> ○ 과밀억제지역 ○ 성장관리지역 ○ 자연보전지역 ○ 유치지역 	법령에 규정 상공부장관	
기업활동규제완화에 관한 특별조치법	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공장입지금지지역 ○ 공장설립유도지역 	시·도지사(단, 금지지역 대상은 법령에 의거)	공장입지금지지역에서의 공장입지금지
지역균형개발법	<ul style="list-style-type: none"> ○ 광역개발권역 ○ 개발촉진지구 	건설부장관	개발촉진지구개발계획이 고시된 지역안에서의 행위제한(건축물 책조, 토지의 형질변경 등)

이상에서 살펴 본 농촌지역의 토지이용제도를 한마디로 정의하면 중앙정부위주의 일률적인 규제제도라 할 수 있을 것이다. 각각의 법률은 전국 어느 곳이나 통일적으로 적용되기 때문에 지역의 특수한 사정에 따라 토지이용이 이루어질 수 있는 여지는 극히 제한적이다. 즉, 지방정부가 해당지역의 토지이용에 관한 계획과 조정 및 그에 따른 관리를 할 수 있는 수단이 전무하다는 것이다. 이러한 제도상의 특성으로 나타나는 문제점으로 다음과 같은 점을 지적할 수 있다.

첫째, 지역실정에 맞는 계획적 토지이용이 곤란하다. 예를 들면 도시의 경우 국토이용관리법에서 도시적 성격의 토지이용을 위한 큰 범역만을 지정하고, 주거, 상업, 공업, 녹지 등 세부적인 용도지정은 하위계획인 도시계획에 일임하므로써, 지방정부차원에서의 토지의 계획적인 이용 및 관리가 가능하다. 그러나 농촌지역의 경우, 국가적인 차원에서의 용도지역과 각 개별법에서 지정하고 있는 지역 지구만이 존재할 뿐, 지방정부가 토지이용계획 및 용도지정을 할 권한이 거의 없음으로 해서, 지역실정에 맞는 토지이용이 제약되고 있는 실정이다.

둘째, 탄력적 토지이용이 곤란하다. 대도시 근교 농촌의 도시화, 원격지 농촌의 과소화 등 농촌을 둘러싼 여건변화와 함께 농촌 토지에 대한 이용수요도 다양하게 변화하고 있다. 그러나 현행의 제도상에서는 한번 용도가 지정되면, 각종 개발행위의 제한 및 타용도 전환을 법률로서 엄격하게 규제하고 있기 때문에, 지역의 특수한 여건 변화에 탄력적으로 대처할 수 없게 된다.

셋째, 기능적으로 통합된 토지이용이 곤란하다. 농촌공간은 취락과 농경지와 산지로 구성되어 상호 연관된 토지이용행위가 이루어져야 함에도 불구하고, 현행 국토이용계획에는 취락지역은 준도시지역으로 분류되고, 동일 위치에 분포한 경지와 산지는 농림지역, 준농림지역, 자연환경보전지역으로 분류되어 있어 그 결과 기능적으로 상호 연관된 토지이용이 곤란하다. 예를 들면 수도권 및 대도시 주변부의 농촌지역에서는 농경지 주위 혹은 마을 상류 쪽에 공장이 입지하여 주거환경 및 농업생산환경에 적지 않은 영향을 미치고 있다.

이러한 세가지 문제가 복합적으로 나타나고 있는 지역이 도시근교의 준농림지역이다. 준농림지역은 국토이용관리법의 개정배경이 된 도시적 토지이용공급과 농촌적 토지보전과의 마찰의 산물로서 발생한 것이다. 즉, 좁은 국토를 넓게 쓰자는 도시 및 기업층의 요구에 의해 보존적 가치가 낮은 일부 토지를 준농림지역으로 지정하여 개발목적으로 이용할 수 있게 함으로써 이용가능 국토의 면적증대를 꾀하고자 한 것이다. 그 결과 전체 농산지의 33.6%가 개발용도의 준농림지역으로 편입되고, 개발가능토지는 전 국토면적의 15.6%에서 41.7%로 확대되었다. 행위제한 방식도 과거의 허용행위 열거방식(positive list system)에서 금지행위 열거

방식(negative list system)으로 전환하여 토지이용행위의 규제를 완화하였다. 준농림지역에서는 환경오염시설과 면적이 3만㎡ 이상의 개발행위를 제하고는 어떠한 개발행위도 허용함으로써 도시용 토지의 공급이 대폭 확대되었다.

준농림지역이 도시용 토지공급증가에 기여한 것은 사실이나, 도시기반시설정비가 수반되지 않은 상태에서의 집단주거지 건설, 서비스산업 및 제조시설의 무분별한 입지 등의 난개발을 초래하여 국토의 효율적 이용이라는 더 큰 차원의 목표달성을 제약하고 있다. 이는 역내의 토지사정을 잘 알고 있는 지방정부가 준농림지역내에서의 미시적이고 구체적인 토지이용계획수단과 그에 따른 행위제한권을 행사할 수 없다는 것이 중요한 원인이라고 생각한다.

2. 農村地域 土地利用制度의 合理化

현행 농촌토지이용제도의 문제점을 해결하기 위해서는 무엇보다도 지역특성에 맞는 토지이용계획제도가 정착되어야 한다. 이때 고려되어야 할 것은 도-농통합 지역으로서의 농촌과, 도시와는 대립되는 의미에서의 농촌적 특성을 어떻게 조화시키는가이다. 농촌과 도시는 서로 대립적인 관계가 아니라 상호보완적인 관계로서 파악되어야 한다는 미래지향적이고 당위론적인 측면과, 정책수행과정에서 도시와 농촌을 구분함으로써 오는 편의성 확보라는 다분히 현실적인 측면이 당분간은 공존할 필요성이 있기 때문이다.

양자를 수용하는 농촌토지이용계획체계를 확립하는 방법으로 먼저 도-농이 통합된 지역전체의 토지이용계획(지역토지이용계획)이 수립되고, 그 틀 속에서 농촌지역특성을 살린 농촌토지이용계획제도를 도입하는 2계층제를 생각할 수 있을 것이다.

일부에서는 현행의 도시계획제도를 농촌지역에 외연적으로 확장하여 도-농통합지역 전체를 하나의 도시계획체제로 질서지우자는 주장을 하고 있으나 농촌지역이 갖는 고유한 특성에 비추어 볼 때 이는 무리가 있다고 생각된다. 농촌지역의 토지이용 특색은 생산공간과 생활공간, 그리고 자연공간의 일체화이다. 주변경작지와의 관계를 통해 마을의 정비방안(신규마을의 조성까지 포함해서) 및 도로 등을 포함한 사회간접자본의 정비방안이 달라지고, 경지의 정리와 하천의 개수를 통해 자연생태계의 보전 및 공공용지의 창출이 가능해진다. 즉, 하나의 사업을 함에 있어서 복합기능이 고려되어야 하고, 거기에 맞는 토지이용질서가 요구된다. 이러한 것은 하나의 용도 및 사업에 단일기능을 중시하는 도시의 토지이용 및 개발과는 그 성격을 달리하고 있다.

한편 농촌지역의 토지이용계획은 국토이용계획의 틀 속에서 수립되어야 한다. 즉, 국토이용계획-지역토지이용계획-농촌토지이용계획은 하나의 계획체계를 형성해야 한다. 이러한 계

획체계가 성립하기 위해서는 현행 국토이용계획체계의 정비가 요구된다. 즉, 국토이용계획에서는 국토차원의 토지이용질서의 기본방향만을 제시하고, 구체적인 토지이용방안은 지방정부에 일임하는 것이다. 단 이 경우, 지방정부간의 과도한 개발경쟁과, 이 과정에서 초래될 수 있는 환경과피, 국가적인 차원의 보전용지의 잠식을 방지할 수 있도록 하는 제도적인 장치가 마련되어야 한다. 이를 위해서는 현재와 같이 중앙정부로 단일화된 토지이용규제제도를 중앙과 지방으로 이원화하는 것이 요구된다. 즉, 국가적인 차원에서 보전하여야 할 지역은 현재와 같이 개별법을 통해 이용행위를 규제하고,⁶⁾ 그 외 개발대상지역은 지방정부가 작성한 토지이용계획에 기초하여 용도이외의 개발행위를 규제하는 것이다.

한편 이러한 토지이용계획제도의 이원화를 가능케하고 계획체계와 상응하는 토지이용계획이 작성되기 위해서 공간계층에 따른 토지이용분류체계가 확립되어야 한다. 일반적으로 국토공간은, 권역→지역→지구라는 3단계로 계층화 할 수 있으며 계층에 따라 토지이용분류는 대분류-중분류-소분류로 나눌 수 있으며, 토지이용분류주체도 국가-지방정부가 될 수 있다. 국토공간의 계층성에 따른 계획주체 및 관련계획을 정리해 보면 다음 <表 4>와 같다.

<表 4> 토지이용분류 계층의 3단계

단 계	분류 및 계획 주체	분류기준(수준)	관 련 계 획
대 분 류	국가	포괄적 용도지정 (개발권역, 보전권역)	국토이용계획 국토건설종합계획
중 분 류	지방정부(시·군)	기능 및 가용수준에 따른 용도지정(지역)	지역종합계획 도시계획 농촌계획
소 분 류	지방정부(시·군)	상세용도지정(지구)	지구상세계획

IV. 市·郡 統合과 農村開發計劃體系의 確立

시·군통합 후의 농촌개발을 논의함에 있어 빼놓을 수 없는 것이 지역계획체계의 확립이다.

6) 예를 들어 농밭법에 기초하고 있는 농업진흥지역, 산림법에 기초하고 있는 보전임지, 수도법에서 규정하고 있는 상수원 보호구역, 자연공원법에 규정하고 있는 공원구역, 자연환경보존법에 규정하고 있는 녹지지역 등은 국가적인 차원에서 보전 및 보호되어야 할 것이므로 현행과 같은 제도아래서 중앙정부가 직접 관리한다.

농촌개발과 관련한 계획체계의 정비는 두가지 관점에서 이루어져야 한다. 첫째는 앞에서 논의한 토지이용계획을 담은 계획체계의 정비이고, 둘째는 현재 부처별로 독립적으로 추진되고 있는 농촌개발관련 각종 계획을 지방정부의 입장에서 새롭게 재조정하여야 하는 것이다.

현행 군 단위에서는 국토건설종합계획법에 근거하고 있는 군건설종합계획, 농림수산부지침에 의한 농어촌지역종합개발계획과 농어촌발전특별조치법에 의한 군농어촌발전계획, 면단위 정주생활권개발계획과 오지개발촉진법에 의한 오지개발계획, 도서개발촉진법에 근거하고 있는 도서종합개발계획 등이 수립되고 있다. 이들 계획은 그것을 관장하는 중앙정부의 부처가 서로 다름(건설부, 농수산부, 내무부)으로 해서 통일된 계획체계를 형성하지 못하고 있다. 군 단위에서 보면 서로 성격이 비슷한 계획들이 중복 수립되어, 예산 및 행정력의 낭비만을 초래한다는 비판이 제기되고 있다. 이러한 문제가 발생하고 있는 것은 지방정부의 입장을 전혀 무시한 중앙의 부처 편의주의적인 사고방식이 그간의 농촌개발정책을 주도해 왔기 때문이다.

한편 시·군이 통합된 통합시의 지역계획체계는 기존의 도시계획체계와 농촌계획체계의 양자를 포섭하는 새로운 형태의 계획체계로 정비되어야 한다. 앞에서 말한 바와 같이 기존의 도시(기본)계획의 논리 속에서 농촌지역의 개발 및 정비질서를 모색하는 것은 근본적인 한계가 있다고 생각되기 때문이다.

현행 농촌계획의 중복성을 탈피하고 도시계획과의 관계를 설정하기 위해서는, 도·농 통합적인 관점에서의 지역종합계획이 필요하고, 그 하위에 도시계획과 농촌계획을 위치시킬 수 있을 것이다.

통합시의 지역종합계획은 현행의 도시기본계획, 군건설종합계획(이상 법정계획)과 농어촌지역종합개발계획을 하나로 통합하는 것으로써, 계획의 주 목적은 도·농통합적인 관점에서 지역내의 기본적인 개발방향, 그에 따른 지역전체의 토지이용방안을 밝히는데 두어져야 한다. 또한 하위계획인 도시계획과 농어촌계획과의 관계를 규정하며 지구상세계획이 필요한 지역의 지정도 본 계획에서 아울러 이루어져야 한다. 지역의 토지이용에 국한하여 볼 때 수립된 지역종합계획에 기초하여 지역전체의 토지이용의 조정과 유도 및 행위제한을 위한 가이드라인, 다시 말하면 지역토지이용계획이 수립된다.

통합된 지역종합계획의 하위계획으로 도시계획과 농어촌계획을 위치지운다고 했을 때 도시계획은 현행 도시계획법의 「도시(정비)계획」을 준용할 수 있을 것이다. 문제가 되는 것은 지역내의 농촌지역을 대상으로 하는 농촌계획이다. 한편에서는 도·농통합정신에 비추어 도시계획과 농촌계획을 구분하는 것 자체가 시대착오적인 발상이라고 말할 수 있을지 모른다. 앞서서도 수차 말한 바와 같이 농촌지역이 갖는 복잡성은 단일 기능위주의 도시개발논리와는 맞지

않는 부분이 많으며, 실제 개발을 추진하는 중심세력이 각각의 중앙부처와 그에 연계되는 지방정부의 각 실·과인 점을 감안하면, 지방자치체가 어느 정도 궤도에 오르기까지는 실질적인 개발업무에 있어서 도·농을 분리하는 것이 필요하다.

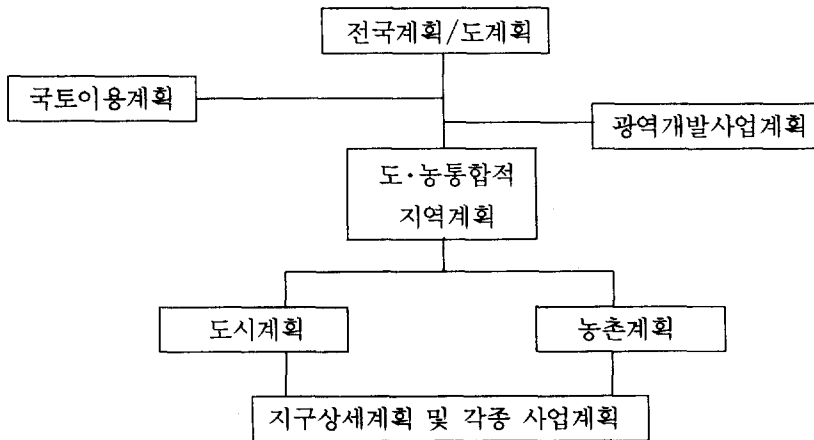
계획대상 농촌지역의 범역은 앞에서 밝힌 바 있는 표준농촌지역에 기초하여 해당 지방자치단체장이 정하는 것을 원칙으로 하며 계획의 주내용은 농업기반의 정비, 유통 및 판매, 지역 농업의 구조개선, 각종 조직의 육성방안, 농촌생활환경시설 및 서비스체계의 정비, 복지 및 여가시설의 조성방안과 그것들에 따른 구체적인 토지이용방안 등이 되어야 할 것이다.

이 때 토지의 용도구분은 도시계획에서처럼 모든 대상지역에 대한 용도지정(zoning)을 하는 방식보다는, 토지이용을 둘러싸고 마찰이 예상되는 지역을 대상으로 국토이용계획 및 지역 토지이용계획과 같은 상위 용도의 범위내에서 보다 세부적인 토지이용방향을 밝히는 것이다. 예를 들어 국토이용계획상의 준농림지역을 다시 2, 3차 산업진흥지구, 농업성장지구, 자연경관보전지구로 세분하는 것이다.

지역종합계획 및 농어촌계획에서 제시된 사업가운데 보다 상세한 정비계획이 필요한 사업지구(예, 마을재정비지구 및 집단마을건설지구)에 대해서는 별도의 지구상세계획을 수립하는 것이 요구된다. 이 때의 지구상세계획은 사업실시를 위한 구체적인 실시계획적인 성격을 가지는 것이다. 따라서 지구상세계획의 주요내용으로는 사업실시방식 및 의거하는 법령, 주민의 개발의사, 지구내의 상세토지이용계획, 토지의 취득방식 및 그 처리, 사업의 추진방법, 사업추진에 소요되는 재원의 조달방법, 실시공정 등이 구체적으로 제시되어야 한다. 이상의 내용은 [그림 1]과 같이 나타내어질 수 있다.

[그림 1]

시·군 통합후의 계획체계



V. 農村開發行政組織의 維持

이상에서 시·군통합에 따른 농촌개발방안으로서 ① 통합시의 농촌지역범위를 어떻게 설정할 것인가, ② 농촌지역의 토지이용질서를 어떻게 확립할 것인가, ③ 통합시의 지역계획 및 농촌계획체계를 어떻게 할 것인가를 중심으로 논의하였다.

마지막으로, 시·군통합에 따른 농촌개발을 위한 주요 과제로써 지방농정조직에 대해서 약간의 문제점을 제기하고 이 글을 마무리하고자 한다.

기존의 시=도시, 군=농촌이라는 인식에 기초할 때 통합시의 행정조직은 도시행정위주로 바뀔 가능성이 높다.⁷⁾ 그러나 앞에서 살펴본 바와 같이 통합시의 내부에는 농촌지역으로 정의되는 지역이 여전히 존재하고, 농촌개발과 관련 행정수요도 여전히 있다. 오히려 시로 승격되는 지역은 도시근교의 이점을 살린 선진농업지역으로서, 영농형태가 다양하고 전문적이어서 그에 대응하는 농정수요도 다양화·전문화되고 있다. 또한 이러한 지역은 산업화·도시화가 급속하게 진행되는 지역으로서, 농업용 토지를 둘러싼 주민의 개발행위 규제 및 그에 따른 민원업무가 폭주하고 있는 실정이다. 따라서 군에서 시로 승격되었다 해도 농림수산행정업무의 절대량은 감소하지 않고 오히려 늘어나며 업무의 성격도 전문성을 요하는 것이 많다. 이러한 문제는 시·군통합지역에서도 비슷하리라 쉽게 예상할 수 있다.

업무의 증가와 반비례한 기구축소 및 인원감소는 자연 농촌개발 행정에 종사하는 공무원의 업무량을 대폭 늘이는 결과를 초래하게 되며 그로 인하여 지역농업소득증대, 영농지도, 지역농업발전계획수립과 같이 창의적이고 발전적인 농정보다는 각종 분쟁 조절, 민원 업무 처리, 불법사항 단속과 같은 규제위주의 소극적인 농정이 차지하는 비중이 점차 높아지고 있는 추세이다.

시·군통합과 함께 예상되는 이러한 문제점을 방지하기 위해서, 통합되는 시·군에 대해서는 기존 읍·면·동 체제 유지, 각종 재정상의 우대조치 유지, 농정관련기구의 현행 유지 등을 골자로 하는 특례조치가 마련되고 있다고 한다. 그러나 시=도시라는 인식에 변화가 없는 한 통합시의 농촌개발행정은 약화될 수 밖에 없을 것이다.

7) 실제로 1992년 군전체가 시로 승격된 고양시의 경우, 농촌개발을 담당하는 주요 부서인 산업과의 5개계(농어촌개발계, 축산계, 양정계, 특작계, 농사계)가 4개(농정계, 축산계, 양정계, 특작계)로 축소되었으며 산림과는 녹지과로 그 명칭이 변경되었다. 또한 읍·면이 동으로 개칭되면서 농림수산업무의 최일선을 담당하는 읍·면 산업개발계는 폐지되고, 산업개발계가 담당하는 농림수산 관련 업무는 시본청으로 이관되었다. 이러한 직제개편과 함께 시 승격전 45명의 농정담당자가 17명으로 대폭 감소되었다. 고양시의 사례에 대한 자세한 내용은 농촌경제연구원 (1994), 「농정전환에 따른 정책대상범위의 조정」, pp.65-71 참조.

향후 국토공간상에서 도시와 농촌의 본질적인 차이는 없게 될 것이다. 농촌측에서 혼주화의 진행과 도시측에서 저밀도 시가지의 확산 등으로 도시와 농촌의 질적·양적 구분은 점점 더 불명확하게 될 것이다. 그러나 이러한 변화는 국가발전속도에 비례해서 장기간에 걸쳐 서서히 진행될 것이다. 미래의 국토여건에 대응해서 시·군이 통합된 하나의 개발체제를 준비하는 것은 분명 바람직한 일이다. 미래사회에 대한 준비 못지 않게 현실문제에 대한 대응 또한 중요하다. 시·군통합의 도시적 의미만 강조할 때 80%이상을 차지하고 있는 농촌지역은 자칫 개발의 사각지대화할 가능성이 있다. 시·군통합의 진정한 의미가 도-농의 균형개발에 있다고 할 때 이는 그동안 뒷전으로 밀려 있었던 농촌의 개발을 통해서 앞당겨 질 수 있을 것이다.

參 考 文 獻

- 최양부·이정환 (1987), 「産業社會의 農村發展戰略」, 한국농촌경제연구원.
한국농촌경제연구원 (1994), 「농정전환에 따른 정책대상범위의 조정」.
홍동식 (1984), 「농촌사회학의 이해」, 법문사.
大友 篤 (1972), 「地域分析入門」, 東洋經濟新報社.