

Working Paper 99-74

도시농촌 통합형 공간계획제도 연구

김 성 수

국 토 연 구 원

차 례

제1장 연구의 개요

- 1. 연구의 배경 및 목적 7
- 2. 연구의 범위 및 방법 8

제2장 현황 및 문제점

- 1. 도시농촌지역 여건의 변화 9
- 2. 도시농촌 공간계획제도 현황 16
- 3. 도시농촌 공간계획제도의 문제점 17

제3장 외국의 공간계획제도

- 1. 영국 20
- 2. 독일 23
- 3. 일본 25
- 4. 외국제도의 시사점 28

제4장 도시농촌 통합형 공간계획제도 구축방안

- 1. 기본방향 31
- 2. 도시농촌 통합형 공간계획제도 구축방안 32

참고문헌 35

표 차례

<표 2-1> 5대 도시권의 인구비중 추이	10
<표 2-2> 시·군의 변천현황	12
<표 2-3> 국토이용관리법상 용도지역 지정현황	13
<표 2-4> 시·군별 국토이용관리법상 용도지역 지정현황(1996년)	14
<표 2-5> 시·군별 도시계획구역면적 지정현황(1996년)	15
<표 3-1> 외국의 공간계획제도 비교	30

그림 차례

<그림 2-1> 우리나라의 공간계획체계	16
<그림 3-1> 영국의 공간계획체계	21
<그림 3-2> 독일의 공간계획체계	24
<그림 3-3> 일본의 공간계획체계	26
<그림 4-1> 공간계획체계개편 구상	33

제 1 장

연구의 개요

1. 연구의 배경 및 목적

- 우리나라의 공간계획제도는 각 공간단위별 종합계획제도와 용도지역제를 중심으로 하는 토지이용계획제도, 특정 목적을 달성하기 위한 각종 개별사업 및 시설사업 계획으로 구분할 수 있음.
- 그러나 이러한 공간계획제도가 도시지역과 비도시지역(농촌지역)간에 일관된 체계로 적용되지 않고, 그동안 너무 경직되고 산발적으로 운영됨으로써 체계적인 공간관리가 되지 못하였고, 지역간을 연계한 공공시설의 설치나 개발사업의 수행에 어려움이 있어왔음.
- 특히 1995년 1월 이후 도시 및 농촌지역을 통합하여 양지역간 균형개발을 달성하기 위한 도농복합형태의 시가 출범함에 따라 이러한 이원적이고 경직된 공간계획제도로 인한 폐해는 더욱 첨예하게 부각될 우려가 있어 이에 대한 종합적인 대책이 절실함.
- 이러한 배경아래 본 연구는 현재의 도시와 비도시지역간 구분된 공간계획제도에 서 탈피하고 통합된 계획체계의 정립을 통해 향후 우리의 정주공간이 보다 쾌적하고 경쟁력있게 조성될 수 있는 통합된 공간계획제도를 모색하기 위한 연구임.
- 이를 위해 주로 현행 공간계획제도의 문제점을 분석하고, 앞으로의 여건변화를 고려하며, 외국 제도의 면밀한 검토를 통해 우리나라의 실정에 맞는 공간계획제도의 개편방안을 제시하고자 함.
- 한편, 본 연구는 제4차 국토종합계획의 도시관리분과의 정책과제의 일환으로 수행한 것으로서 아름답고 편리한 도시, 골고루 인간답게 살 수 있는 도시, 자연과 더불어 사는 도시, 튼튼한 경제기반이 있는 도시를 만들기 위한 효율적 공간계획 체계 개편에 관한 연구임.

2. 연구의 범위 및 방법

- 본 연구의 내용적 범위는 주로 물리적 공간조성과 관련있는 공간계획제도에 대해서 초점을 맞추고, 행정조직이나 운용상의 문제나 사회·경제·산업계획관련논의는 제외함.
- 본 연구에서 다루는 공간계획제도의 범위는 실제 계획 및 개발행위의 허가주체인 시·군을 대상으로 한 공간계획체계, 토지이용제도, 개발사업제도를 중점적으로 구분하여 고찰하고자 함.
- 연구방법은 주로 국내외 문헌 및 법령에 대한 검토를 위주로하여 진행함.

제 2 장

**도시농촌 공간계획제도의
현황 및 문제점**

1. 도시농촌지역 여건의 변화

1) 사회경제적 여건변화

(1) 인구구조 변화

- 우리 나라에서 도시인구는 자연적 증가보다는 사회적 이동에 의한 증가가 더 큰 비중을 차지하였고, 농촌인구는 높은 자연적 증가율에도 불구하고 도시로의 급속한 이동으로 인하여 감소하는 현상을 나타냈는데, 이는 1960년대 약 39.1%이던 도시화율이 1970년 50.1%, 1980년 68.7%, 1990년 81.9%, 1995년에는 86.5%로 급격하게 증가한 것을 보면 알 수 있음¹⁾.
- 그러나 최근 대도시의 과밀과 고지가로 인하여 쾌적한 주거생활과 저렴한 주택 구입을 위한 외곽확산으로 대도시 주변의 시·군지역은 상대적으로 대도시 지역보다도 인구증가속도가 빠른 것을 볼 수 있음.
- 예를들어 <표 2-1>에서 보는 바와 같이 1990년대 이후 서울권과 부산권에서 중심도시의 인구비중이 감소하였으나 주변지역의 증가는 현저하여 대도시에 인접한 중소도시에서 대도시로의 출퇴근하는 패턴이 늘고 있음을 알 수 있음.
- 인구구성의 특성을 보면 전형적인 농촌지역은 인구의 노령화가 진행되고 있는 한편, 대도시 주변지역의 경우는 도시적 생활양식을 갖고있는 중심도시로부터의 교외이주자와 농촌적 생활기반의 기존 주민의 혼주화가 진행됨에 따른 토지이용 변화에 대응한 유연한 공간계획제도의 정비가 시급한 실정임.

1) 건설교통부, 건설교통통계연감, 1996.

<표 2-1> 5대 도시권의 인구비중 추이

(단위 : %)

구 분		합 계	서울권	부산권	대구권	광주권	대전권
대도시권	1970	44.1	24.2	7.2	5.5	4.3	2.9
	1980	58.6	33.4	11.0	7.3	3.8	3.1
	1990	66.9	40.6	11.7	6.9	3.6	4.1
	1995	69.7	42.9	11.9	7.0	3.6	4.3
중심도시	1970	30.1	17.6	6.2	3.4	1.6	1.3
	1980	39.5	22.3	8.7	4.9	1.9	1.7
	1990	43.7	24.4	8.9	5.4	2.6	2.4
	1995	42.6	22.9	8.5	5.5	2.8	2.9
주변지역	1970	14.0	6.6	1.0	2.1	2.7	1.6
	1980	19.1	11.1	2.3	2.4	1.9	1.4
	1990	23.2	16.2	2.8	1.5	1.0	1.7
	1995	27.1	20.0	3.4	1.5	0.8	1.4

자료: 류상열외, 국토21세기, 나남출판, 1997, 114쪽

(2) 생활양식의 변화

- 1990년대 들어와 생활수준의 향상과 더불어 쾌적한 주거생활환경에 대한 선호의 변화로 대도시 주변지역의 자연환경이 수려하고 중심도시와의 접근성이 양호한 지역에 전원주택의 입지가 증가하고 있고, 여가생활의 중요성이 점차 높아지면서 휴양, 위락시설이 역시 대도시 주변의 접근성이 양호한 지역에 개발되고 있음.
- 수도권지역의 경우 1990년대 이후의 전원주택의 증가가 서울로부터 30-60km에 두드러지게 나타나고 있어 1980년대 이후 저렴한 주택구입을 위한 40km권의 거주 교외화와 함께 대도시 주변의 비도시지역의 토지이용이 도시적용도로 변환되는 요인중의 하나가 되고 있음.²⁾

2) 도농통합적 행정조직개편

(1) 도농통합의 이론적 배경과 행정구역의 개편논의

- 20세기말 구미선진국은 물론 우리나라를 비롯한 여러나라들에 있어서 기존의 도시와 농촌의 이분법적 구분이 큰 의미를 갖지 못하게 됨에 따라 도시와 농촌을

2) 구동화, 1998, 88쪽

함께 다루어 보려는 몇 가지 공간계획적 접근이 제기되었음.

- 기초수요이론은 그동안의 하향식개발방식이 개발도상국에서 총체적 경제성장은 가능케 하였으나 도농간, 지역간 불균형과 계층간의 발전격차가 심화되자 이에 대한 반성으로 1976년 국제노동기구(ILO)가 주최한 '세계고용에 관한 회의'에서 주창되었음.
- 여기서 인간의 기초수요(basic needs)에 입각한 개발전략이라함은 의식주 등 인간생존의 가장 기본적인 수요는 물론 적정수준의 교육, 의료서비스의 공급, 쾌적한 생활환경, 그리고 인적·자연적 자원의 적정개발을 의미함.
- 도농통합적 개발(agropolitan development)전략은 하향식개발의 대표적인 이론인 성장거점이론에 대한 비판과 함께 대안적 이론으로서 J. Friedman, M. Douglas에 의해 주창된 것으로써 대도시 경제와 최소한의 연계를 맺으면서 상대적으로 낙후된 소도시 및 농촌의 경제를 자립시키기 위하여 농촌과 도시를 통합한 농도지역(agropolitan district)단위로 개발함으로써 지역주민의 복지수준을 향상시키기 위한 전략임.
- 여기서 농도지구의 규모는 중심도시(1-2.5만)를 포함한 약 5-15만명 정도의 인구 규모에 한시간 이내에 통근할 수 있는 영역(territory)으로 제시하고 있음.
- 정주생활권 개발전략은 기초수요이론에 근거한 새로운 개발철학을 실현하는 공간개발전략인데 인간정주생활의 기본단위로써 그 속에 살고있는 주민들의 일상생활 영위에 필요한 기본수요가 충족될 수 있는 규모의 공간영역인 정주생활권 단위로 개발하는 전략을 말함.
- 이러한 이론적 배경하에 우리의 도농통합적 행정개편논의를 살펴보면, 우리의 경우도 1960년대이후 최근까지 국토를 경제성장의 극대화를 위한 자원으로 인식하여 대도시중심의 성장거점지역위주의 개발과 공업우선의 발전전략을 추진하면서 도시-농촌지역의 이분적인 사고방식에서 행정구역도 생활권보다는 기능적인 효율성 측면에서 중심기능지역인 도시와 이를 지원하는 배후지역간을 분리하는 식으로 편제되어왔음.
- 그러나 최근 교통통신의 발달과 생활양식 등의 변화에 따라 도시와 농촌이 급속도로 통합되어 도시와 농촌이 혼재된 공간이 확대되면서 기존의 도시농촌의 이분적 방식에 의한 국토개발전략이 더 이상 적절하지 않게 되었음.
- 이러한 여건변화에 따라 1995년부터 우리나라도 도시와 농촌지역간의 균형개발을 위해 도농복합시를 출범시켰고 점차로 그 수가 증가추세에 있음.

(2) 도농복합시의 출현

- 1994년까지 시급단위의 행정구역개편은 시도분리에 의한 직할시승격, 군과 읍의 분리에 의한 시승격 등 도농분리적 개념에서 추진되었으나 1994년 『경기도 남양주시 등 33개 도농복합형태의 시설치에 관한 법률』(법률4774호)이 공포되면서 1995년 이후 도농복합시³⁾가 출현하였음.
- 1998년 현재 1특별시, 6광역시, 25일반시, 47복합시, 86군으로 1990년이래 군의 수가 대폭감소하였으나 향후 일반시·군통합, 군의 시승격 등 도농복합형태의 시는 지속적으로 증가가 예상되어 향후 우리나라 공간계획체계상 중요한 비중을 차지할 것으로 보임.

<표 2-2> 시·군의 변천현황

구 분		1990년	1994년	1995년	1996년	1997년	1998년
특별·광역(직할)시		6	6	6	6	7	7
시	일반시	67	68	27	27	27	25
	복합시	-	-	40	45	44	47
	소 계	67	68	67	72	71	72
군		137	136	94	89	89	86
계		73시137군	74시136군	73시94군	78시89군	78시89군	79시 86군

주: 부산광역시 기장군, 대구광역시 달성군, 인천광역시 강화군·옹진군, 울산광역시 울주군 등 4개 광역시내 5개군은 광역시에 포함.

(3) 도농복합시의 공간구조 특성

- 도농복합시의 총면적은 전체 행정구역면적의 1/3에 해당되는 32.9%를 점유하고 있고(도시지역면적은 전국토면적의 41.2%로 확대), 복합시의 평균면적은 745.2km²로서 특별시와 광역시의 평균보다는 다소 적으나 일반시면적의 6.1배, 군면적의 1.1배에 달함.⁴⁾
- 도농복합시의 총인구는 약 988만인으로서 전체인구의 21.4%를 점유하고 있으며, 일반시 지역의 총인구 802만인보다 186만인이 많으며, 평균인구규모는 210,327인

3) 지방자치법 제7조 제2항에서 도농복합형태의 시에 대한 요건의 정의상 종래의 시군통합형만을 지칭하는 ‘통합시’보다는 전체유형을 포괄하고 법적명칭에 가까운 ‘도농복합시’로 이름하는 것이 적합함.

4) 최종철외, 1998.12, 25-26쪽

으로 일반시보다 약 11만인이 적음.

- 도농복합시의 공간구조유형을 통합형태에 따라 구분하면 군중심부의 시와통합(춘천, 원주, 진주 등), 군외곽부의 시와 통합(경주, 거제, 울산 등), 군내부의 두 개시와 통합(평택), 군을 분할한 시와 통합(마산, 창원), 두 개이상의 읍을 포함한 군이 승격(이천, 용인, 파주 등) 등 5개 유형으로 구분할 수 있음.⁵⁾

3) 토지이용의 변화

(1) 국토이용계획상 용도지역의 지정 현황

- 1997년 말 현재 국토이용계획법상 용도지역으로 지정된 면적은 해면부분을 포함하여 총 105,528.5km²인데, 이 중 도시지역 및 준도시지역 등 개발용도로 지정된 면적은 전체면적의 15.2%인 16,059.9km²이고, 보전 및 개발용도인 준농림지역으로 지정된 면적은 전체면적의 25.7%인 27,073.0km²이며, 농림지역 및 자연환경보전지역 등 보전용도로 지정된 면적은 전체면적의 59.1%인 62,396.6km²임.

<표 2-3> 국토이용관리법상 용도지역 지정현황

(단위 : km², %)

구 분		합계		육지		해면	
		면적	비율	면적	비율	면적	비율
합 계		105,528.5	100.0	99,710.5	100.0	5,818.0	100.0
보전용도지역	소 계	62,396.6	59.1	57,517.8	57.7	4,878.8	83.9
	농림지역	50,470.5	47.8	50,470.5	50.6	-	-
	자연환경보전지역	11,926.1	11.3	7,047.3	7.1	4,878.8	83.9
보전 및 개발용도지역	소 계	27,073.0	25.7	27,073.0	27.1	-	-
	준농림지역	27,073.0	25.7	27,073.0	27.1	-	-
개발용도지역	소 계	16,058.9	15.2	15,119.7	15.2	939.2	16.1
	도시지역	14,975.1	14.2	14,050.0	14.1	925.1	15.9
	준도시지역	1,083.8	1.0	1,069.7	1.1	14.1	0.2

주 : 1997. 12. 31 현재

자료 : 건설교통부, 1998년도 국토이용에 관한 연차보고서, 51쪽

- 광역행정구역별 용도지역 지정특성을 보면 6대 도시의 경우는 전체면적의 약 80%가 도시지역, 준도시지역 등 개발용도로 지정된 반면, 대부분의 비도시지역

5) 김선기, 1996, 18쪽

이 포함된 도 지역의 경우는 개발용도(도시, 준도시)로 약 12%만 지정되어 있고, 나머지 보전용도(농림, 자연환경보전)로 약 61%, 개발과 보전이 모두 가능한 준농림지역이 약 27%로 지정되어 있음.

- 시·군별 용도지역의 지정특성을 보면 <표 2-4>와 같이 특별·광역시 및 일반시의 경우 전체면적중 도시지역이 70.1%~71.4%, 준농림지역이 9.3%~10.5%, 농림지역 10.9%~14.1%의 점유율을 보이는 반면, 복합시나 군지역의 경우는 각각 5.4%~14.4%, 26.4%~29.0%, 51.0%~56.6%의 점유율을 보이고 있어, 향후 활발한 도시적용도로의 변경이 예상되는 복합시나 군지역에서의 준농림지역 관리문제와 도시와 비도시지역간의 이원적 계획체계 문제가 공간계획분야의 주요한 쟁점이 될 것으로 예상됨.

<표 2-4> 시·군별 국토이용관리법상 용도지역 지정현황(1996년)

(단위 : km², %)

구 분		계	도시지역	산입법, 전원특례법, 택축법 등	준도시 지역	준농림 지역	농림지역	자연환경 보전지역
특별· 광역시 (7)	총면적	5,368.57	3,856.64	2.67	25.94	561.35	760.36	161.61
	평균면적	766.94	550.95	0.38	3.71	80.19	108.62	23.09
	점유율	(100.0%)	(71.8%)	(0.1%)	(0.5%)	(10.5%)	(14.1%)	(3.0%)
복합시 (47)	총면적	32,719.96	4,722.74	130.47	406.71	8,658.38	16,702.12	2,099.54
	평균면적	696.17	100.48	2.78	8.65	184.22	355.36	44.67
	점유율	(100.0%)	(14.4%)	(0.4%)	(1.2%)	(26.4%)	(51.0%)	(6.4%)
일반시 (25)	총면적	3,031.43	2,123.59	-	21.79	282.04	331.18	272.83
	평균면적	121.26	84.94	-	0.87	11.28	13.25	10.91
	점유율	(100.0%)	(70.1%)	-	(0.7%)	(9.3%)	(10.9%)	(9.0%)
군 (86)	총면적	57,578.01	3,081.22	117.72	567.47	16,713.27	32,628.24	4,470.09
	평균면적	669.51	35.83	1.37	6.60	194.34	379.40	51.98
	점유율	(100.0%)	(5.4%)	(0.2%)	(1.0%)	(29.0%)	(56.6%)	(7.8%)
계	총면적	98,697.97	13,784.19	250.86	1,021.91	26,215.04	50,421.90	7,004.07
	평균면적	598.17	83.54	1.52	6.19	158.88	305.59	42.45
	점유율	(100.0%)	(14.0%)	(0.3%)	(1.0%)	(26.5%)	(51.1%)	(7.1%)

자료 : 건설교통부, '96 도시계획 현황, 1997

<표 2-5> 시·군별 도시계획구역면적 지정현황(1996년)

(단위 : km², %)

구 분	계	시가화구역				녹지지역	미지정지	
		주거지역	상업지역	공업지역	소계			
특별· 광역시 (7)	총면적	4,793.42	730.99	89.09	244.19	1,064.27	3,359.87	369.28
	평균면적	684.77	104.43	12.73	34.88	15.04	479.98	52.75
	점유율	(100.0%)	(15.2%)	(1.9%)	(5.1%)	(22.2%)	(70.1%)	(7.7%)
복합시 (47)	총면적	4,921.23	491.67	66.59	290.71	848.97	3,750.04	322.22
	평균면적	104.71	10.46	1.42	6.19	18.07	79.79	6.86
	점유율	(100.0%)	(10.0%)	(1.4%)	(5.9%)	(17.3%)	(76.2%)	(6.5%)
일반시 (25)	총면적	2,628.38	298.12	40.48	70.27	408.87	2,155.14	64.37
	평균면적	105.14	11.92	1.62	2.81	16.35	86.21	2.56
	점유율	(100.0%)	(11.3%)	(1.5%)	(2.7%)	(15.5%)	(82.0%)	(2.5%)
군 (86)	총면적	2,459.95	270.62	32.40	55.20	358.22	2,040.73	61.00
	평균면적	28.60	3.15	0.38	0.64	4.17	23.73	0.71
	점유율	(100.0%)	(11.0%)	(1.3%)	(2.2%)	(14.5%)	(83.0%)	(2.5%)
계	총면적	14,802.98	1,791.40	228.56	660.37	2,680.33	11,305.78	816.87
	평균면적	89.72	10.86	1.39	4.00	16.24	68.52	4.95
	점유율	(100.0%)	(12.1%)	(1.5%)	(4.5%)	(18.1%)	(76.4%)	(5.5%)

자료 : 건설교통부, '96 도시계획 현황, 1997

- 시·군별 도시계획구역내의 용도지역지정현황은 시가화구역 지정면적의 전체평균은 18.1%이고, 녹지지역 평균은 76.4%로 도시계획구역내 대부분이 녹지지역으로 지정되어 있음
- 주로 녹지지역에서 일정규모이상의 개발시 적용하는 형질변경허가제도를 개선하여 도시적개발 수요에 융통성있게 대응하고 체계적으로 관리할 필요가 있음.

(2) 국토이용계획상의 토지이용의 변화

- 국토이용계획상의 용도지역의 변화를 보면 주로 준농림지역에서 도시 및 준도시지역 등 개발용도로의 변화가 대부분임.
- 예를들어 1994~1997년 동안에 전국적으로 238.3km²의 준농림지역이 다른 용도지역으로 국토이용계획이 변경되었는데, 도 지역에서 변경된 면적은 231.9km²로서 대부분을 점하고 광역시에서 변경된 면적은 6.3km²에 불과하며, 변경된 준농림지역 중 67.6%는 도시지역으로, 26.4%는 준도시지역으로 변경되었으며, 농림지역으로 변경된 경우는 2.5%, 자연환경보전지역으로 변경된 경우는 3.4%에 불과함..7)
- 개발이 확산되고 있는 수도권내(용인시)의 준농림지의 토지이용 및 건축활동 추

6) 도시계획구역내 녹지지역에서 이루어지는 형질변경허가대상 규모는 보전녹지지역은 150m²이상 5,000m² 미만, 생산녹지지역은 150m²이상 10,000m²미만, 자연녹지지역은 200m²이상 10,000m² 미만임.

7) 계기석외, 1997.12, 28쪽

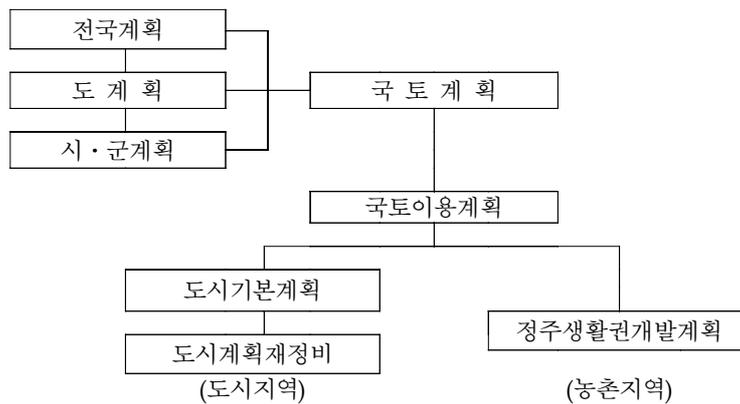
세를 살펴 보면 1994년이후 농지가 주로 공장, 아파트, 창고시설 등으로 전용되고 있으며, 특히 공장이나 주거유형중 공동주택의 건축이 활발하게 이루어지고 있어 도시와 농촌의 혼재된 경관이 나타나고 있음⁸⁾.

- 이는 도시개발의 외곽확산으로 주로 농촌지역의 비도시적용도가 도시적 용도로 잠식된 결과로 볼 수 있는데, 이러한 급격한 토지이용변화에 대해 기존의 농촌지역관리제도로는 적절하게 대응할 수 없기 때문에 이에 대한 공간계획제도의 종합적 준비가 시급함.

2. 도시농촌 공간계획제도 현황

1) 공간계획체계

- 우리나라 공간계획제도는 국토건설종합계획법에 의해 수립되는 전국계획, 도계획, 시(도농복합형태의 시)·군계획을 들 수 있고, 도나 시·군의 행정구역과 별도로 광역권을 설정하여 수립하는 계획으로는 수도권을 대상으로 수도권정비계획법에 의해 수립되는 수도권정비계획과 지방대도시권을 대상으로 지역균형개발 및 지방중소기업육성에 관한 법률에 의한 광역개발계획을 들 수 있음.
- 도시지역과 농촌지역을 구분하여 도시지역에서는 도시계획법에 근거하여 시급도시의 도시기본계획과 도시계획(재정비), 광역계획, 상세계획이 수립되며, 비도시지역에서는 농어촌발전특별조치법에 의한 면단위를 대상으로 정주생활권개발계획을 수립하고 있음.



<그림 2-1> 우리나라의 공간계획체계

8) 경기개발연구원, 1996.12, 73쪽

2) 토지이용제도

- 우리나라의 토지이용제도에 관한 법률은 약 70여개에 이르고 이에 근거한 용도지역지구의 수만도 160여개나 되나, 기본적으로 국토이용관리법에 근거한 국토이용계획에 의해 전 국토를 도시지역과 그 외의지역(비도시지역)으로 구분할 수 있음.
- 도시지역은 도시계획법에 의해 도시계획구역내에서 구역, 지역, 지구로 세분하여 구체적 행위제한을 통한 체계적인 토지이용관리를 할수 있으나, 대개의 농촌지역이 포함되는 비도시구역에서는 국토이용관리법에 의한 준도시지역, 농림지역, 준농림지역, 자연환경보전지역의 구분에 따른 행위제한외에 구체적으로 세분된 토지이용체계가 부재하며 특정 목적을 위한 개별법상의 토지이용제한이 복잡하게 얽혀 있음.

3) 개발사업제도

- 개발사업제도는 도시계획법에 근거한 도시계획사업으로서 토지형질변경에 의한 사업과 도시계획시설에 관한 사업, 일단의 주택지조성사업, 시가지조성사업, 일단의 공업용지조성사업, 도시개발예정구역 조성사업 및 토지구획정리사업(토지구획정리사업법), 도시재개발사업(도시재개발법) 등을 들 수 있고, 기타 각종 특별법 및 촉진법에 근거한 비도시계획사업으로서는 택지개발사업(택지개발촉진법), 주택건설사업(주택건설촉진법), 공업단지개발사업(산업입지및개발에관한법률), 복합단지개발사업, 개발촉진지구지정에 의한 사업(지역균형개발및지방중소기업육성에 관한법률) 등으로 다양함.
- 주로 농촌지역에 적용되는 지구나 마을단위의 사업으로는 농어촌정비법에 의한 문화마을 조성사업, 농어촌주택개량촉진법에 의한 농어촌주거환경 개선사업, 내무부 행정지침에 의한 취락구조개선사업, 농어촌정비법에 의한 농어촌생활환경정비사업 등이 있음.

3. 도시농촌 공간계획제도의 문제점

1) 공간계획체계의 문제점

- 국토계획, 도계획, 수도권정비계획, 광역개발계획 등 상위계획에 사업계획적 사항이나 구체적인 토지이용규제 내용도 포함하고 있어 하위의 도시계획 등과의 중

복이나 경합의 문제가 발생함.

- 지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률상의 광역개발계획과 도시계획법에 의한 광역계획, 국토종합건설계획상의 시·군계획과 도시계획법상의 도시기본계획 등은 대상으로하는 공간단위, 내용이나 성격이 중복되거나 계획간의 성격이 불분명하여 혼선과 비효율성이 노정되고 있음.
- 농촌지역의 경우 도시지역의 도시기본계획과 같이 지역 전체를 대상으로하여 수립되는 계획으로 시·군계획이 있으나 실제 수립된 적이 없고, 면단위의 정주생활권개발계획도 대부분의 경우 도시계획과 무관하게 수립, 시행되고 있음.

2) 토지이용제도상의 문제점

- 도시지역은 용도지역제나 특정지구를 대상으로하는 상세계획 등 상위계획이나 도시기본계획의 내용을 구체적으로 실현하거나 도시전체를 관리할 수 있는 체계를 갖추고 있으나, 농촌지역은 공간단위(전국,도,군)의 국토계획체계만 존재하고, 국토이용관리법상의 행위제한외에 효율적 추진 및 토지의 종합적인 이용관리계획체계가 부재함.
- 한편 전통적인 용도지역제는 현재의 토지이용활동이 유지되는 범위내에서만 새로운 토지이용활동을 수용하는 제도이기 때문에 기개발된 시가지에 대해서는 토지이용관리에 어느정도 유효한 제도라 할 수 있으나 미개발지에서는 개발이 가시화할 경우 이를 사후에 추인하는 형식으로 용도지역을 변경할 수 밖에 없고, 사후에 추인하는 경우 도시계획변경이나 국토이용계획의 복잡한 변경절차에 장기간 소요됨으로써 개발사업시행에 지장이 초래되고 있음.
- 우리나라의 용도지역제는 유클리드 용도지역제로 일컬어지는 것으로서 사전확정적이고 경직적이어서 한번 용도가 지정되면 각종 개발행위의 제한 및 타용도로의 전환을 엄격하게 제한하기 때문에 새로운 개발수요에 대응하거나 대도시 근교 농촌지역의 도시화, 원격지 농촌의 과소화로 인한 토지이용의 변화에 탄력적으로 대처할 수 없음.

3) 개발사업제도의 문제점

- 도시농촌지역 관련 개발사업의 종류는 도시계획법에 의한 도시계획사업, 각종 특별법등에 의한 개발사업, 농어촌정주생활권개발계획 등을 들 수있음.
- 도시계획사업은 도시계획변경을 요하므로 사업구역지정절차가 복잡하고 장시간

소요되므로 개발수요에 신속한 대응이 어렵기 때문에 그 동안 대규모 사업에서는 적용을 기피해왔음.

- 특별법이나 촉진법에 의해 추진되는 개발사업은 비도시계획구역에서도 추진이 가능하고 사업계획승인으로 도시계획결정을 의제하기 때문에 사업추진이 용이하여 대규모 개발사업추진에 활용되어 왔음.
- 이러한 특별법에 의한 대규모 개발사업의 추진으로 도시내에서는 전체 도시계획과의 부정합성이 나타났고, 도시 주변지역에서는 광역기반시설설치의 비효율성문제, 대도시권 공간구조의 왜곡을 초래하게 되었음.
- 한편, 도시계획구역밖 준농림지역에서 주축법에 의한 개별주택사업이 활발하게 추진되면서 도시농촌지역의 공간구조가 왜곡되고 도로, 학교, 공원 등의 공공시설이나 상하수도 등이 제대로 갖추어지지 못하는 난개발을 발생시키고 있음.

제 3 장

외국의 공간계획제도

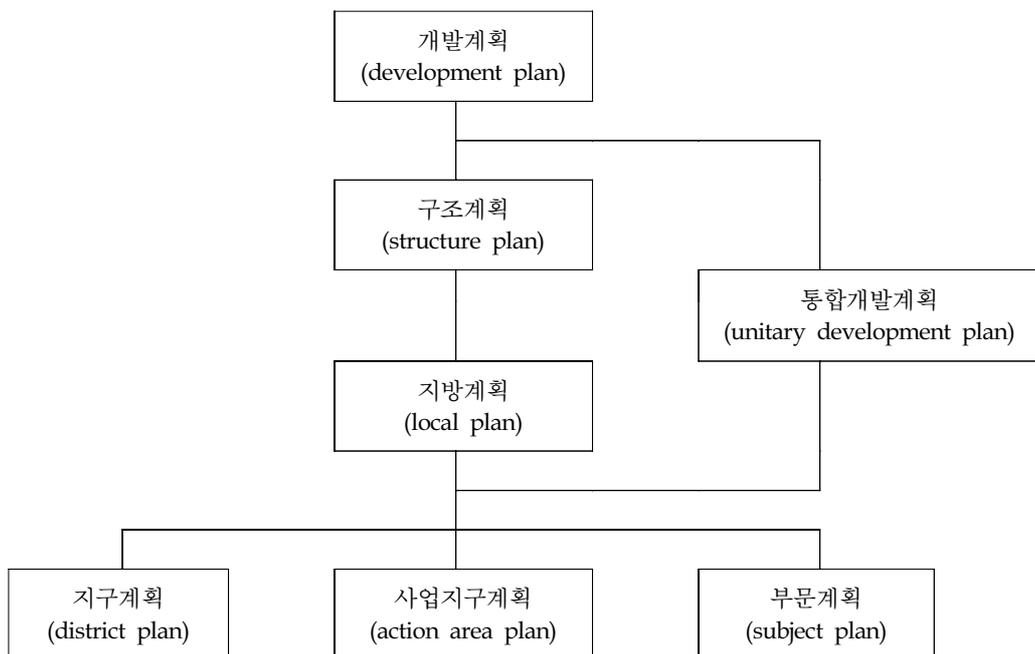
1. 영국

1) 공간계획체계

- 영국의 공간계획체계는 최상위의 정부부서와 지자체의 계획 및 개발활동을 조정, 통제하는 지침적 성격의 국가공간정책기술서 (national policy statement)와 그 아래에 여러 시,군의 협동이나 중앙정부 주도로 작성하는 지역전략계획(regional strategic plan)이 있으나 법정계획의 지위를 지니지 못하며, 영국에서 법정 공간 계획이라고 하면 구조계획(structure plan)과 지방계획(local plan)의 2층적 구조로 된 개발계획(development plan)⁹⁾을 말함.
- 구조계획은 카운티(county)에 의해 수립되는 광역적·전략적 계획으로서 지역의 장래 토지이용, 시설, 환경개선에 대한 방침을 정하는 계획이며, 표현방식은 주로 서술적인 정책표명문서형태이지만 계획의 방침을 간단히 도면에 표시하는 경우도 있음.
- 이는 종합적인 계획이라는 의미에서 우리나라의 도시기본계획과 유사한 점이 있으나 운용방식에는 차이가 있음.
- 지방계획은 디스트릭트(district)가 주체가 되어 수립되는 구체적인 토지이용계획으로 지구계획(district plan), 사업지구계획(action area plan), 부문계획(subject plan)의 3종류로 구분할 수 있음.

9) 개발계획은 1947년 Town and Country Planning Act에 의해 도입되어 전국의 카운티가 의무적으로 수립하도록 하였고, 1968년 구조계획과 지방계획으로 개편되었음. 한편, 1986년 영국의 지방제도 개혁으로 대던던 카운슬 및 대도시권 카운티가 폐지되고 디스트릭트가 유일한 지방자치체가 되어 이 지역에서는 구조계획과 지방계획을 통합한 통합개발계획(unitary development plan)으로 일원화 됨.

- 지구계획은 개별적인 개발이 집중될 것으로 예상되는 지구에 미리 수립하는 디스트릭내 종합계획으로 토지이용계획도를 수반하나 이 때의 토지이용구분은 용도지역제처럼 엄격한 것이 아니고 개발계획허가 판단시 고려할 사항의 하나일 뿐이며, 구속력을 지니는 것은 아님.
- 사업지구계획은 구조계획 또는 지방계획으로 도시개발사업이 예정된 사업지구에 대해서 수립된 구체적 개발사업계획이고, 부문계획은 특정 도로 또는 시설등의 사업마다 수립되는 계획임.



<그림 3-1> 영국의 공간계획체계

2) 토지이용제도

- 영국의 토지이용규제는 개발허가제도를 기본으로 하고 있음.
- 개발허가제도는 모든 개발행위에 대하여 사전에 지방계획청(local planning authority)의 허가를 필요로 하는데, 개발허가시 지방계획청은 개발계획을 중요한 판단자료로하나, 재량권도 많음.
- 여기서 '개발(development)'이란 지표, 지상, 공중, 지하를 포함한 건축공사, 토목공사, 채광공사 등의 각종 공사 및 토지이용상의 중대한 용도변경을 의미하며,

개발에 해당되지 않는 것으로는 건축물의 내장 변경, 지방도로청이 실시하는 도로의 유지·보수, 지방행정청 등이 실시하는 하수도 도관 등의 수리·점검, 주택 부지내의 부수적 용도, 농업·임업의 토지이용, 용도구분명령(use classes order)¹⁰⁾의 동일 클래스내의 용도변경 등이 있고, 허가가 불필요한 개발에는 구 용도로 돌아갈 경우, 개발명령¹¹⁾에 따를 경우, 간주허가의 경우, 왕령(王領)의 경우 등으로 구분할 수 있음.

- 개발허가의 여부의 결정은 허가, 조건부허가, 불허가로 구분할 수 있고 조건부허가나 불허가의 경우 환경부 장관에 이의신청(appeal)을 할 수 있음.
- 개발허가과정에 있어서 지자체가 개발자와의 교섭을 통해 보다 양호한 개발의 유도, 개발에 따른 악영향의 완화, 커뮤니티의 복지증진에 기여 등을 유도하는 계획이익(planning gain)제도가 있고, 이를 담보하는 유효한 수단으로서 지자체가 토지의 개발 및 이용을 제한하거나 규제하는 목적으로 개발자와 협정을 체결하는 계획협정(planning agreement)제도가 있음.
- 이러한 개발허가제도를 보완하면서 경제활성화 등의 목적으로 1986년에 특정지역에 용도지역제를 운용하도록한 제도가 간이계획지구(simplified planning zone) 및 기업유치지구(enterprise zone)¹²⁾제도임.

3) 개발사업제도

- 영국에서의 개발사업은 앞에서 검토한 바와 같이 개발허가제도하에서 추진되는데, 개발허가에 의한 민간개발자가 추진하거나 신도시개발사업과 같이 국가가 별도의 기구를 통해 추진하는 방법이 있음.
- 개발허가에 의한 개발사업의 경우 기반시설 설치등의 조건으로 개발을 할 수 있고, 신도시개발사업은 일종의 특별개발명령으로서 신도시법에 근거하여 관계 중

10) 용도구분명령은 A1(상점), A2(금융,전문서비스), A3(음식점), B1(사무소), B2(일반공업), B3-7(특수공업A-E), B8(창고), C1(호텔,호스텔), C2(주거시설), C3(주택), D1(비주거시설), D2(관람집회,오락) 등 16개의 용도로 구분됨.

11) 개발명령에는 일정한 개발에 대해 미리 개발을 허가하는 일반개발명령(general development order)과 New Towns Special Development Order처럼 특정한 장소, 경우에서의 계획허가에 관한 명령인 특별개발명령(special development order)으로 구분할 수 있음. 여기서 일반개발명령은 훈령에 의해 변경이 가능하므로 '개발에 해당되지 않는것'과는 차이가 있음.

12) 간이계획지구는 지방계획청이 미리 존에 관한 개발계획(simplified planning zone scheme)을 수립하고, 그 계획에 적합한 개발이라면 자동적으로 계획허가가 이루어지는 제도이며, 기업유치지구는 경제적 쇠퇴지역의 경제활동을 활성화하기위해 개발계획(enterprise zone scheme)을 수립하고 개발계획에 적합한 개발에 대해서 자동적으로 계획허가가 이루어지고 개발규제완화와 각종 세제상의 혜택이 주어짐.

양행정기관의 장이 대상지를 지정하면 신도시개발과 관련된 개발행위는 지자체의 개발계획허가 대상에서 제외시키고, 신도시개발공사에 토지수용권한 등을 포괄적으로 부여해 추진하고 있음.

2. 독일

1) 공간계획체계

- 독일의 공간계획체계는 크게 연방정부에 의해 수립되는 국토정비에 관한 기본원칙을 제시하는 국토계획(Raumordnung), 연방의 국토계획을 토대로 주의 공간정비계획인 주계획(Landesplanung) 및 주 이하의 광역지역의 공간적 체계를 나타내는 지역계획(Regionalplanung)이 있고, 그 아래에 기초지자체인 게마인데(gemeinde)별로 종합적인 토지이용계획을 수립하여 지역개발 및 정비를 목표로 하는 건설기본계획(Bauleitplanung)으로 구성되어 있음.
- 건설기본계획은 도시와 농촌지역의 전지역의 공간이용을 규제하는 계획으로서 기본적 구조는 예비적 건설기본계획인 토지이용계획(Faechennutzungsplan: F-plan)과 구속적 건설기본계획인 지구상세계획(Bebauungsplan: B-plan)의 2단계로 구성되어 있음.
- F-plan은 해당 게마인데 전역에 대하여 10~15년 장래에 목표로 할 토지이용개요를 정하는 마스터플랜으로 토지이용상의 용도, 공공시설의 배치, 건축이용 등 토지이용에 대한 준비적·지침적계획으로서 B-plan의 근거가 되면서 그 효력은 개인에게 미치지 않으나 게마인데 자신 및 주나 연방 등 상위행정주체에 미침.
- B-plan은 앞의 F-plan에서 설정한 지침적 도시농촌 건설의 목표범위내에서 주민에 대해 직접 구속력을 발휘하는 계획으로서 토지의 건축적 이용을 구분하고, 도로, 주차장 등 지구내 교통시설과 기타 공공시설용지, 건축허용한도 등을 종합적으로 정하는 계획임.
- 공간계획체계와 농촌지역에 대한 계획과의 관계를 살펴보면 독일의 경우 도시와 농촌지역을 구분하지 않고 각 수준마다 농촌에 대한 정비계획을 규정하여 일관된 계획체계를 이루고 있음.
- 특히 농지정비법에 의한 농지정비계획은 연방건설법상의 B-plan과 더불어 농촌정비의 중요한 수단이 되고 있으며, 상호간의 긴밀한 연계속에 계획이 이루어지고 있음.



<그림 3-2> 독일의 공간계획체계

2) 토지이용제도

- 독일의 토지이용규제는 건설기본계획에서 정한 토지이용을 실현하기위해 건축계획을 허가하거나 제한하는 제도를 기본으로 하고 있음.
- 각 계마인데는 내부지역(Innenbereich)이라 불리는 적격지구상세계획(qualifizierter B-plan)이 있는 지역과 단순지구상세계획(einfacher B-plan)이 있는 지역 및 개발제한지역인 외부지역(Aussenbereich)이라 불리는 지역으로 구분할 수 있음.
- 내부지역에서는 B-plan에 적합하며 기존의 도시구조나 지역적 특성이 파괴되지 않고, 지구시설의 정비가 보장되어있는 경우 건축이 원칙적으로 허용되고, 외부지역에서는 농업·임업용 건축물, 원거리통신시설, 전기·가스등의 공급시설이나 내부지역에 입지할 수 없는 이른바 혐오시설등의 특수시설 및 건축물을 제외하고는 원칙적으로 건축이 억제됨.

3) 개발사업제도

- 도시재개발제도는 1971년 도시건설촉진법 제정으로 법제화되어 이것이 건설법전에 계승되었는데, 재개발지구 지정후에 지구상세계획을 수립하며, 재개발방침이 구체적으로 작성되면 사업이 추진됨¹³⁾.
- 도시재개발사업의 주체는 지자체를 원칙으로 하여, 연방정부, 주정부 등의 보조

13) 박재길외, 1997. 12, 44쪽

금을 활용하여 사업을 추진하고, 외부사업자에 위탁가능하나 그 형태로서는 베를린형과 일반형의 2가지로 운용됨.

- 베를린형은 민활형 사업위탁으로 기반정비를 한 후 스스로 건축을 하고, 그를 매각 혹은 임대하는데까지 수탁자가 리스크를 지고 사업을 수행하되 개발이익은 수탁자에 귀속되며, 일반형은 사업수탁자가 지자체의 사업을 대행하나 사업리스크는 공공이 지고 개발이익도 공공에 귀속하는 유형임.
- 신도시개발 관련법제로서는 독일 통일과 함께 1990년 주택건설관련 건설법전 특별조치법이 5년 한시법으로 운용된 바 있음.
- 농촌지역의 촌락재정비 사업의 방법은 B-plan이 수립된 촌락에 촌락 재정비사업을 펼치는 방법과 농지정비법에 의한 농지정비지구내에서 농지정비사업을 수행하면서 동시에 촌락재정비 사업을 실시하는 방법이 있음¹⁴⁾.
- 먼저 B-plan지구로 지정된 촌락은 도시설계식의 계획서가 작성되어 토지구획정리사업의 방식으로 건물, 대지, 나무, 상하수도 등의 물적환경에 대한 촌락재정비가 이루어지며, B-plan지구이외의 농지정비지구에서는 농지정비사업과 촌락정비사업을 동시에 진행시킴으로써 생산기반과 생활기반을 총체적으로 일신시키는 방법으로 대부분의 독일의 촌락재정비 수단으로 활용되고 있음.

3. 일본

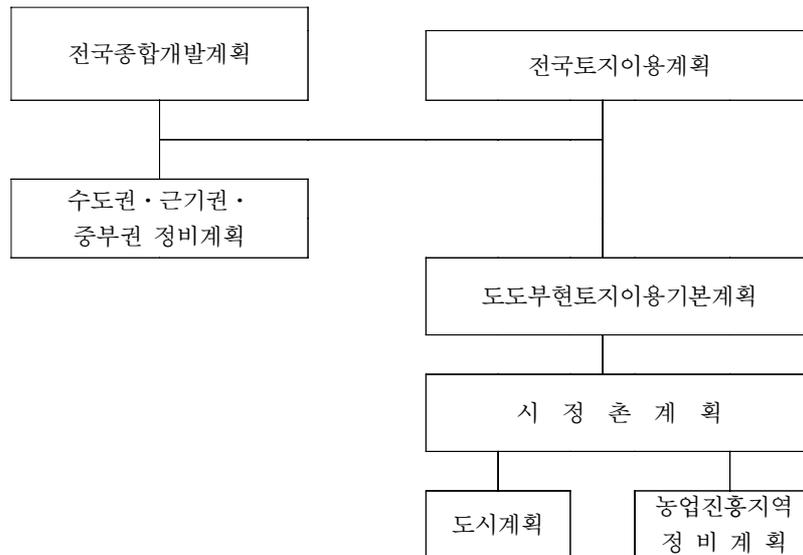
1) 공간계획체계

- 일본의 공간계획체계도 우리나라와 마찬가지로 전국토 대상의 전국종합개발계획과 수도권·근기권·중부권의 3대도시권별 정비계획이 도시계획에 영향을 미치는 상위공간계획으로 자리잡고 있음.
- 이들 이외의 광역 공간계획으로 전국단위나 도도부현단위에서 각각 수립하는 국토이용계획을 들 수 있고, 국토이용계획은 용도지역지정을 계획의 중심내용으로 하는 우리나라의 국토이용계획과는 달리 토지이용에 대한 기본구상을 정하고 토지용도별 소요규모를 판단하는 계획임.
- 한편, 도시적 차원에서 수립되는 공간계획은 두가지 종류가 있는데, 시정촌이 해당 행정구역 전역을 대상으로 토지이용의 기본구상과 토지용도별 소요를 판단하는 시정촌의 국토이용계획이 그 하나이고, 다른 하나는 도시계획구역중 인구 10

14) 이정환외, 1992.12, 137-138쪽

만 이상의 도시계획구역이나 3대 대도시권의 주요 도시계획구역을 시가화구역과 시가화조정구역¹⁵⁾을 구분하면서 마스터플랜의 형태로 「시가화구역 및 시가화조정구역의 정비, 개발 또는 보전의 방침」을 수립하도록 되어 있음.

- 시정촌의 국토이용계획은 토지이용에 관한 기본구상과 국토의 이용목적에 따른 용도별 규모목표 및 지역별 개요를 정하는 것으로 도면을 포함하지 않고 개발사업실시에 연결되거나 이용규제시 기준이 되는 것도 아니기 때문에 전국 시정촌 가운데 약 49%(1990년)만이 수립하는 등 수립실적이 저조함.
- 한편, 「정비, 개발, 보전의 방침」은 도도부현지사가 수립하도록 의무화되어 있으나, 행정구역과 불일치하는 도시계획구역을 대상으로 문장기술 위주로 수립하는 것으로, 지역지구, 도시시설 등을 결정할 때 극히 기본적인 지침에 그치며, 도시계획입안에 구체적 지침으로 활용되기는 미흡함.
- 시정촌 단위에서 도시계획에 대해 보다 실질적 지침이 될 수 있는 시정촌의 도시기본계획으로 1992년에 시정촌 도시계획기본방침 수립을 제도화하였음.



<그림 3-3> 일본의 공간계획체계

15) 시가화구역은 이미 시가지를 형성하고 있는 구역 및 대략 10년 이내에 우선적, 계획적으로 시가화를 도모할 구역으로서, 도로, 공원, 하수도 등의 도시기반시설을 중점적으로 정비하는 외에 토지구획정리사업, 시가지재개발사업 등의 면적 정비사업을 실시하고, 시가화조정구역은 시가화를 억제할 구역으로서 원칙적으로 도시기반시설정비나 면적 정비사업을 하지 않음.

2) 토지이용제도

- 일본의 경우 도도부현이 수립하는 토지이용기본계획에 의해서 전국토를 대상으로 5개의 용도지역을 지정함.
- 이 계획제도의 근본취지는 각 개별법에 의한 토지이용규제의 종합적 조정에 있음.
- 한편, 도시계획법이 적용되는 전국토 면적의 25%(1992년 현재)인 도시계획구역에 대해서는 개발허가제와 도시계획법의 용도지역지구제가 적용되는데, 이중 개발허가제는 시가화구역과 시가화조정구역을 구분지정하는 제도와 함께 도입되면서, 양 구역간에 허가규모등에 차등을 두어 시가화를 억제하거나 계획적 개발을 유도하고 있음.
- 시가화구역에서는 농지전용이 신고제로 되는 반면, 도시계획사업등 공공사업을 제외한 1,000㎡ 이상의 개발행위는 허가를 받아야 개발이 가능한 한편, 시가화조정구역에서는 농림어업과 관련된 건축물등을 제외하고 원칙적으로 개발을 금지하고, 20h이상의 대규모개발에 한하여 농지전용허가절차와 개발허가심사를 거쳐서 허용여부가 결정됨.
- 도시계획법상 용도지역지구는 용도지역이 12종류, 용도지구가 10종류로 되어 있으며, 특히 용도지역은 최근 1992년에 주거지역계통이 3종류에서 7종류로 다양화함에서 볼 수 있듯이 주거환경을 정비하고 보호하는 방향으로 용도지역제가 변화해 왔음.
- 구역구분제도와 개발허가제도, 그리고 도시계획법과 건축기준법에 의한 용도지역지구별 개별필지에 대한 건축규제를 실시하여 왔으나, 개발허가규모 이하로의 미니개발, 중고층 건축물과 저층건축물의 혼재등의 문제를 해결하는 데는 한계가 있어, 도시계획법과 건축기준법의 중간영역을 메우는 형태로 1980년 지구계획제도가 도입되어 최근에는 적용지구수가 매년 100여개 이상 늘어나고 있듯이 활용도가 증대되고 있음.

3) 개발사업제도

- 일본의 도시개발사업제도는 복잡다기화 되어 있고 그 종류도 다양하나 대부분의 도시개발사업이 도시계획법에 근거하여 추진됨.
- 도시계획법으로 추진되는 사업은 공공이 사전에 도시계획으로 결정하고 이에 근거하여 추진하는 도시계획시설사업 및 시가지개발사업과 민간이 임의적으로 개

발허가신청을 하여 추진하는 개발허가에 의한 사업으로 구분됨.

- 도시계획시설사업은 우리나라와 유사한 반면, 도시계획법의 시가지개발사업은 택지개발촉진법 사업등과 같이 도시계획을 의제처리하는 우리나라의 경우와는 달리 대부분의 대규모 도시개발사업제도를 포함하고 있음
- 시가지개발사업은 감보 및 환지방식에 의한 토지구획정리사업, 매수 또는 수용방식에 의한 신주택시가지개발사업·공업단지조성사업, 권리변환방식 또는 용지수용방식에 의한 시가지개발사업, 수용방식과 환지방식을 병행하는 신도시기반정비사업, 토지구획정리의 입체환지에 준한 수법으로 증층주택의 건설까지 행하는 주택가구정비사업의 6종류임
- 한편 개발허가에 의한 사업은 전체 택지공급량의 35%(1989년 현재)를 차지하고 있음에 보듯이 택지개발사업에서 큰 비중을 차지함.
- 개발허가는 사전협의단계를 거쳐 본신청 심사를 위해 접수되나, 그 사이에 공공시설 관리자의 동의를 얻거나 향후 공공시설관리자와 협의를 거쳐야 하며, 도시계획법 이외의 토지이용규제에 관한 법령에 근거한 허가, 인가 등의 절차나 택지개발지도요강등에 의한 해당 시정촌 및 주변 주민과의 조정도 필요함
- 광역도시권차원에서 개발사업을 계획적, 순차적으로 추진하기 위해 광역적, 단계적 도시개발사업추진제도가 최근에 정비되고 있는데, 1988~1989년에 걸쳐서는 수도권과 근기권에 대하여 「주택·택지공급과 관련된 공공프로젝트실시 프로그램」을 수립하여, 지방공공단체, 주택·도시정비공단, 주택공급공사 등의 공공주체가 현재 실시중이거나 또는 계획중인 일정규모 이상의 주택건설, 택지개발프로젝트를 대상으로 프로젝트별 공급 예정량, 공급시기 등을 명시한 바 있음.

4. 외국제도의 시사점

1) 공간계획체계상의 시사점

- 우리나라는 도시를 농촌에서 분리시켜 도시만을 계획대상으로 확정하여 집중적으로 개발해 왔으나, 외국의 경우에는 도시와 농촌지역을 별도로 구분하지 않고 도시적 편리함과 농촌적 자연환경이 잘 어울어지는 정주공간으로 조성하고 있음.
- 독일, 일본에서와 같이 국토계획이나 광역계획 등 기초 지자체 수준에서 수립하는 도시계획의 상위계획에 대하여 각 계획의 기능적 목적과 역할이 제대로 설정되고 수행될 수 있는 계획체계의 정립이 필요함.

- 영국의 구조계획처럼 도시기본계획은 청사진적 계획이나 계획 및 개발을 사전확정적으로 경직되게 운용하는 것 보다 도시공간의 개발 및 보전에 관한 전략적 방침 설정의 기능을 부여하고 개별적 개발해위는 이에 부합하도록 계획체계의 재구축이 필요함.

2) 토지이용제도상의 시사점

- 우리나라의 용도지역제는 전통적인 유클리드 방식을 따르고 있어 경직적으로 운용되어 새로운 개발수요에 탄력적 대응이 어려우나 외국의 경우 용도지역제를 운용하는 국가에서도 점차로 유연한 체계로 전환되고 있으며, 아예 영국처럼 전체적으로 개발허가제도를 근간으로 하는 경우도 있음.
- 독일, 일본의 경우 계획구역내를 개발허용지역과 개발억제지역 등으로 크게 구분하고, 구분된 지역별로 건축행위허용정도에 차등을 두고 있음.
- 대부분의 나라에서 토지이용계획 및 규제권한이 지방정부에 집중되어있고 중앙정부의 역할은 최소화되어 있어 지역주민의 이해관계에 적절히 대응할 수 있고 지역특성에 맞는 토지이용계획 수립이 가능하나, 우리나라의 경우는 반대로 되어 있어 경직적이고 지역상황에 맞지않는 비효율적인 토지이용이 이루어지고 있음.

3) 개발사업제도의 시사점

- 영국이나 독일의 경우 계획이나 법에 따라 획일적으로 개발허가를 하는 것이 아니고 개발자와 긴밀히 협상, 협의를 통해서 개발에 따른 공공시설의 설치나 외부피해를 최소화할 수 있는 체계를 갖고 있음.
- 독일의 경우 도시나 농촌지역을 망라해서 모든 개발은 계획의 수립을 전제로 하고 있어 체계적인 공간관리가 가능함.

<표 3-1> 외국의 공간계획제도 비교

구분	공간계획체계	토지이용제도	개발사업제도
영국	<ul style="list-style-type: none"> • 카운티 및 디스트릭트의 행정구역단위와 연계한 2층적 개발계획제도 • 별도의 상위계획 없음 	<ul style="list-style-type: none"> • 개발권국유화를 전제 • 개발계획허가제도 	<ul style="list-style-type: none"> • 개발계획허가: 조건부허가에서 계획이득(planning gain)부과등 • 신도시개발 등 공공사업 : 특별명령으로 개발계획허가대상에서 제외
독일	<ul style="list-style-type: none"> • 국토계획-주계획-지역계획-도시계획 • 기초지자체 행정구역단위의 F-plan 및 B-plan계획 • 국가 및 지역계획 등을 통해 조정 	<ul style="list-style-type: none"> • 건축가능지역과 억제지역 구분 • 건축가능지역내: B-plan에 의해 허가하고, 기존시가지에서 재량적 허가 	<ul style="list-style-type: none"> • 재개발지구지정후 상세계획 수립 -정리조치는 지자체 -건설조치는 토지소유자, 개발자 -민자유치의 베를린형과 일반형이 있음
일본	<ul style="list-style-type: none"> • 다양한 종류의 상위계획이 관여 	<ul style="list-style-type: none"> • 시가화구역과 시가화조정구역구분 • 개발허가제도의 운용 	<ul style="list-style-type: none"> • 토지취득방식에 의한 사업제도 구분 • 개발허가제도에 의한 사업

제 4 장

도시농촌 통합형 공간계획제도 구축방안

1. 기본방향

- 도시중심의 성장거점개발에서 도농간 균형개발전략으로 전환
 - 지난 30년간 국토공간을 경제적 효율성의 극대화를 위한 자원으로 인식함으로써 도시농촌의 균형발전 보다는 농촌은 도시성장을 위한 식량과 노동력제공의 기지화 됨
 - 도농간의 기능의 연계화, 특성화를 통해 지역간 경쟁에서 상호보완체계로 전환 될 수 있는 방안 모색
- 획일적, 경직적 계획체계에서 여건변화에 대응할 수 있는 유연한 계획체계로의 전환
- 단편적, 분리적 공간관리방식에서 복합적, 통합적 방식으로 전환
 - 전원교외 생활자의 증가, 여가와 휴식공간 수요증가, 삶의 질의 추구 등으로 도시주변지역의 혼주공간화에 대응한 공간관리방식 모색
 - 농촌지역의 생산공간, 생활공간, 자연보전 등 복합적 기능특성을 고려한 접근
- 하향식 계획체계에서 상향식 계획체계로 전환
 - 중앙정부 주도에 의한 하향식, 수혜적 개발에서 지방 주도의 상향식 개발로의 전환을 통해 지역실정에 맞는 개발 지향
 - 도농지역간의 갈등해소와 효율적인 계획집행을 위해 지역주민의 다양한 의견수렴을 위한 제도적 장치 마련
- 환경을 고려한 지속가능한 개발방식으로 전환
 - 도시적 용도의 무분별한 확산으로 인한 농촌지역의 환경파괴를 방지하기 위한 각종 제도적 장치 모색

2. 도시농촌 통합형 공간계획제도 구축방안

1) 공간계획체계 개편구상

(1) 계획체계의 개편논의

- 도시와 농촌지역이 공존하는 지역에 대한 공간계획체계의 개편논의는 크게 농촌 지역에 도시계획을 확대하는 방안(1안), 농촌지역에 대해서 도시계획에 상응하는 별도의 농촌계획을 적용하는 방안(2안), 별도로 도농복합시를 대상으로하는 독자적인 계획체계를 구축하는 방안(3안) 등이 논의될 수 있음.
- 1안은 계획체계의 일원화로 통합의 의의를 살릴 수 있는 장점이 있지만 실질적으로 농촌지역전역에 대한 도시계획적용이 불합리하고, 2안은 농촌지역의 특성에 맞는 토지이용이 가능하지만 동일 자치단체내에서의 계획체계의 이원화의 단점이 있으며, 3안은 도농복합시 특성에 맞는 토지이용이 가능하지만 국토계획체계가 복잡해지는 단점이 있음.
- 그러나 2안이 계획체계가 이원적인 것으로 보이지만 현재의 국토이용관리법상의 비도시지역(농촌지역)의 토지이용체계를 명확히 할 수 있고, 현실적으로도 비교적 합리적이므로 중단기적인 대안으로는 2안이 적합하다고 판단됨.
- 장기적으로는 도시와 농촌지역간에 동일한 계획체계를 구축하기 위해서는 1안의 방향으로 발전하는 것이 바람직함.
- 따라서 본 연구에서는 중단기 및 장기적인 대안으로 2안과 1안에 대해 검토하기로 함.

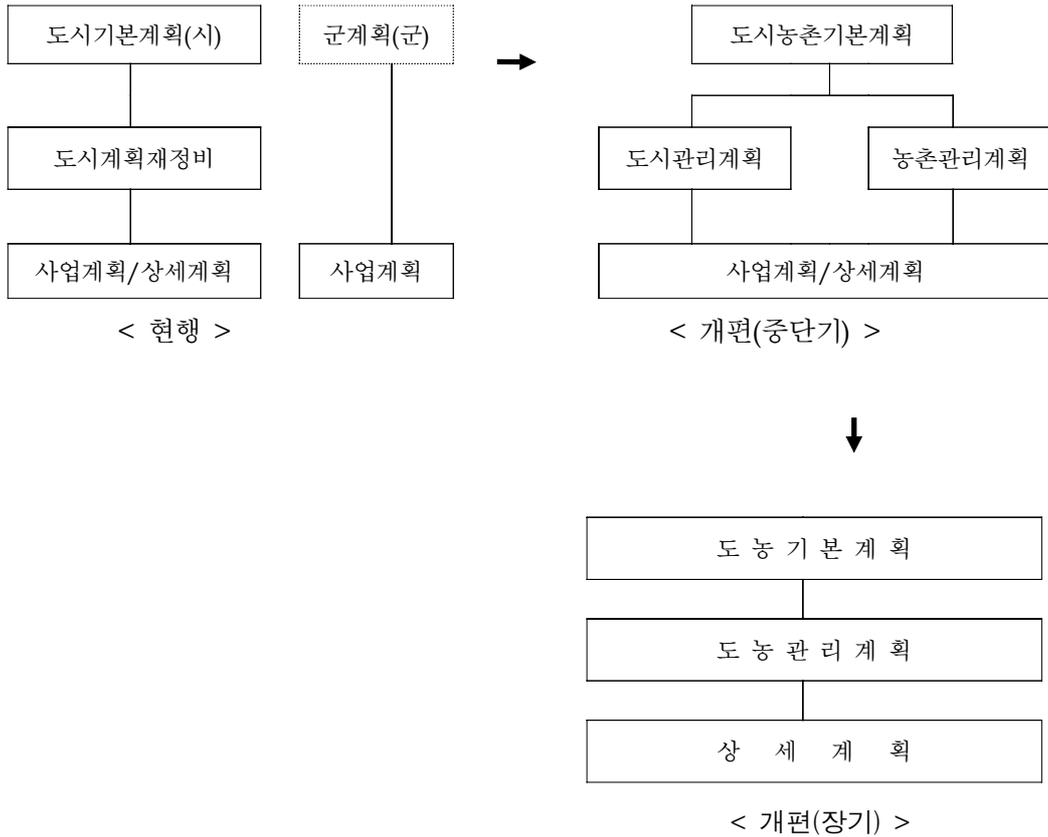
(2) 계획체계 개편구상(안)

- 먼저 중단기적으로는 통합 도시농촌계획법(가칭)을 제정하여 특별시·광역시·일반시·복합시·군행정구역을 대상으로 공간구조의 기본방향과 개발전략을 제시하는 도시농촌기본계획(가칭)¹⁶⁾을 수립하고 도시와 농촌별로 토지이용특성을 고려하여 관리계획을 수립함.
- 장기적으로는 통합도농기본계획-통합도농관리계획-상세계획으로 일원화하고 개발

16) 도시계획의 성격을 '도시라고하는 인간정주공간의 인공적 또는 지역적인 물적요소(physical element)의 범위를 넘을 수 없는 것(권태준,1982,48쪽)'으로 볼 때 사회·경제발전계획을 포괄하는 의미의 '종합계획'보다는 '기본계획'으로 이르는 것이 적절하다고 판단됨.

허가제를 통해 개발을 통제함.

- 국토건설종합계획법상의 시·군건설종합계획과 도시계획법상의 도시기본계획은 도시농촌기본계획으로 흡수 통합



<그림 4-1> 공간계획체계개편 구상

- 도시농촌기본계획은 영국의 구조계획(structure plan)과 같이 장래의 도시개발에 대한 전체상을 제시하고, 토지이용, 시설 및 환경개선에 대한 방침 제시 역할을 하고, 하위의 도시·농촌정비계획 및 각 부문별계획의 지침이 되며, 정책기술서 위주로 작성하고 간단한 계획방침에 대해 필요할 경우 도면을 작성함.
- 도시·농촌관리계획은 기본계획에서 제시된 정책을 특정지역에 적용하고 구체적인 토지이용계획을 수립

2) 토지이용제도 개편방안

- 국토이용계획과 도시계획상의 용도지역을 통합하여 개발허용지역과 보전지역으로 구분하고 상세계획을 근거로 보전지역을 변경
- 용도지역제중심의 현행 계획체계를 점차 상세계획중심으로 전환하고, 농어촌지역에도 상세계획을 준용
- 장기적으로는 개발허가제도를 확대·통합하여 토지이용을 관리

3) 개발허가제의 도입방안

- 개발허가대상사업은 단기적으로 현행 도시계획법상의 토지형질변경허가 및 주택건설촉진법의 대지조성사업에 대해서 적용하고, 대규모 개발사업의 시행은 도시개발법에 의해 추진하되 개발에 따른 공공시설의 설치나 시설부담금의 분담 등에 대한 기준을 강구
- 개발허가시 지자체는 도시·농촌관리계획을 참고하되 일정범위내에서 재량권 부여
- 개발의 입지(location)위주의 전통적 토지이용규제 수법에서 시기(timing)나 비용(cost)문제를 포괄적으로 컨트롤할 수 있는 지방정부 차원의 성장관리방식의 도입의 검토
- 개발허가제도가 정착되기 위해서는 공공규제에 대한 손실보상과 개발로 인한 개발이익의 환수방안이 전제되어야 함

4) 주민참여의 활성화 방안

- 기존의 도시기본계획수립시의 공청회와 도시계획재정비 수립시 행하는 공람형태의 형식적인 방법에서 탈피하여 실효성있는 주민참여방안이 모색되어야 함
- 도시계획의 초기부터 단계별로 주민참여를 활성화하고, 상세계획과 같이 주민의 이해관계가 밀접한 경우에는 직접통보하여 의견을 개진할 수 있도록 함
- 각종 계획의 내용을 주민이 알기쉽게 기술하고, 상시 열람하거나 인터넷 등을 통한 의견을 수렴할 수 있는 장치 마련
- 특히 정치적·경제적으로 약세에 놓여있는 농촌지역의 대표성을 확보하는 것이 각종 개발사업이나 공공시설설치 등에 대한 도농간 갈등을 극복하고 균형있는 도시개발이 가능함

참고문헌

- 21세기 도시정책수립실무작업단, 도시기본계획제도의 개선방향, 1998
- 건설교통부, 1998년도 국토이용에 관한 연차보고서, 1998
- 건설교통부, 건설교통통계연감, 1996
- 계기석, 최수, 대도시주변지역 관리방안: 토지이용변화와 관리정책방향, 국토개발연구원, 1997.12
- 권태준, 도시계획학의 대상과 범위: 도시계획학의 전문영역의 설정을 위해서, 환경논총, 제11권, 1982
- 구동회, 대도시 주민의 전원지향 이주과정과 생활양식, 서울대학교 박사학위논문, 1998
- 김선기, 도농복합시의 도시계획체제 정립, 지방행정연구, 제11권 제1호, 1996
- 김선기, 도농복합형태시의 도시개발방안, 한국지방행정연구원, 1996.10
- 김성배, 서순탁, 토지정책수단의 국제비교: 토지이용규제를 중심으로, 국토개발연구원, 1992.12
- 김정연, 도농통합과 농촌개발, 토지연구, 제6권 제5호, 1995.9/10
- 김현식외, 토지이용체제의 국제비교연구, 국토개발연구원, 1995
- 渡邊俊一 저, 배청 역, 영국의 토지개발규제, 감정평가연구원, 1997
- 박시현, 시군통합에 따른 농촌개발방안, 지방행정연구, 제9권 제4호, 1995
- 박재길외, 도시개발법제 정비방안 연구, 국토개발연구원, 1997
- 박재길외, 도시계획체계정립 및 계획수립기준에 관한 연구, 국토개발연구원, 1993
- 배청, 대도시주변 농촌지역 정비에 관한 연구: 토지이용실태 조사분석, 경기개발연구원, 1996.12
- 안건혁, 도시개발법의 제정에 관한 연구, 국토계획, 제32권 제3호, 1997.6
- 유해웅, 정우형, 토지이용규제법령의 정비방안에 관한 연구, 국토개발연구원, 1993

- 이상대 외, 수도권 근교개발 촉진방안에 관한 제도연구: 법계획관리체제의 개선 방안, 경기개발연구원, 1996.12
- 이성룡, 경기도 주거환경개선에 관한 연구, 경기개발연구원, 1998.11
- 이양재, 조상운, 맹다미, 서울시 성장관리기법의 도입에 관한 연구, 서울시정개발 연구원, 1996
- 이재하, 도농통합적 행정구역개편에 대한 개발론적 논의, 한국지역개발학회지, 제 6권 제2호, 1994
- 이정환, 농촌 생활환경 정비방안, 농촌경제16(2), 1993
- 이정환외, 농어촌 정주권생활권 개발의 장기방향, 한국농촌경제연구원, 1992
- 이주희, 도농통합시의 도시계획 및 개발체제 개편방안, 지방행정연구, 제9권 제4 호, 1995
- 임창호, 도농통합논의의 전개과정과 향후 과제, 토지연구, 제6권 제5호, 1995.9/10
- 조철주, 정창무, 성장관리의 주요이슈와 정책수단, 도시정보, 1998.4
- 최병선, 도농통합시의 발전과제, 자치행정, 제78호, 1994
- 최병선외, 도시계획법제 개편에 관한 연구, 국토개발연구원, 1994
- 최양부, 유원근, 도농통합적 시군행정구역의 설정방안, 지방행정연구, 제8권 제2 호, 1993
- 최종철, 이왕건, 도농통합시의 도시계획제도 연구, 국토개발연구원, 1998
- 한표환, 통합적 농촌개발의 계획적 접근과 정책과제, 국토계획, 제32권 제5호, 1997
- Cullingworth, J. B and Vincent Nadin, Town & Country Planning in Britain 11th ed., 1994
- Hall, P., Urban & Regional Planning 3rd ed., 1992
- Rydin, Y., The British Planning System: An Introduction, 1993