

발 간 등 록 번 호

11-1541000-001193-01

농어촌 지역개발계획 수립체계 개선방안 연구

- 농어촌 계획제도 정립방안을 중심으로

Policy Directions of Improving Rural Development
Planning System

연구기관
한국농촌경제연구원

농림수산식품부

제 출 문

농림수산식품부 장관 귀하

본 보고서를 「농어촌 지역개발계획 수립체계 개선방안 연구」의 최종보고서로 제출합니다.

2011년 12월

연구기관명:	한국농촌경제연구원
연구책임자:	성주인 부연구위원
공동연구원:	송미령 연구위원
	김영단 전문연구원
	권인혜 연구원

농어촌 지역개발계획 수립체계 개선방안 연구
- 농어촌 계획제도 정립방안을 중심으로

1. 연구진

연구기관	연구책임자	참여 연구진
한국농촌경제연구원	성주인 부연구위원	송미령 연구위원
		김영단 전문연구원
		권인혜 초청연구원

2. 자문위원

소속	자문위원
한국농어촌공사	박윤호 박사
협성대학교	윤원근 교수
국토연구원	최혁재 박사

요 약

연구의 목적

본 연구의 목적은 농어촌의 토지이용을 계획적으로 유도하고 지역개발사업을 체계적으로 추진할 수 있도록 농어촌 계획제도를 도입하기 위한 방안을 모색하는 것이다. 세부 연구 목적은 다음과 같다.

첫째, 농어촌 토지이용 관련 제도 현황을 살펴보고, 제도 개선을 위한 쟁점들을 도출한다. 둘째, 관련 통계 분석 및 현장 사례 고찰을 통해 농어촌 토지이용의 제반 문제를 살펴본다. 셋째, 국토계획법과 농어촌 분야의 각종 법률, 제도 등의 활용 실태를 살펴보고 농어촌계획을 정립하는 데 현행 제도가 갖는 한계가 무엇인지 고찰한다. 넷째, 선진국의 농어촌 계획제도 사례를 살펴보고 국내 제도 개선에 주는 시사점을 도출한다. 다섯째, 농어촌계획의 위상과 성격 등을 제시하고 법령 정비 및 제도화 방안을 고찰한다.

연구의 주요 내용 및 방법

농어촌 분야 및 국토·도시계획 분야의 법, 계획 등 관련 제도를 살펴보고, 선행연구에서 제기된 기존 농어촌 토지이용 관련 제도의 쟁점과 여러 가지 제도 개선 대안을 검토하였다. 이를 통해 농어촌 토지이용 관련 제도의 개선을 위한 본 보고서의 연구 과제를 도출하였다.

각종 통계 및 위성사진, 현장 조사 등을 바탕으로 농어촌 토지이용의 실태와 문제점을 파악하였다. 또한 지자체의 농어촌 지역개발 및 도시계획 업무 담당 공무원과 한국농어촌공사 실무자를 대상으로 한 설문조사 결과를 활용하여 농어촌 토지이용 관련 현안을 고찰하였다.

다음으로, 국토계획법에 기반을 둔 농어촌 토지이용관리와 농어촌 분야의 제도를 활용한 토지이용관리 실태를 심층적으로 조사·분석하고, 그 결과를 토대

로 농어촌의 계획적 관리를 위한 현 제도의 가능성과 한계를 도출하였다.

이어서 영국, 프랑스, 일본 등의 토지이용 관련 제도와 사례를 조사하여 농어촌 공간관리에 관한 국가 및 광역 차원의 비전과 방침, 조례와 주민협정 등 농어촌의 특색 있는 계획을 위한 토지이용관리 수단, 주민 참여 계획, 국가적 원칙 하의 농·산지 보전 등과 관련한 시사점을 도출하였다.

이상의 조사·분석 결과를 바탕으로 향후 농어촌의 계획적 토지이용관리를 위한 정책 방향과 제도개선 방안을 제시하였다. 그리고 농어촌계획의 모델을 사례지역에 시범 적용토록 시도하였다.

주요 연구 결과

농어촌의 계획적 토지이용관리를 위한 정책의 기본 방향은 다음과 같다. 첫째, ‘선 계획-후 사업’ 지원 원칙에 입각하여 현행 농어촌 지역개발사업에 공간계획적 성격을 강화한다. 사전 공간계획이 부재한 상태에서 단위사업에 의지해서 농어촌정책이 추진됨에 따라 질서 있는 토지이용관리가 이루어지지 못하는 문제점에 대응한다.

둘째, 농어촌의 공간구조와 미래상을 감안하여 중장기적인 농어촌 공간관리의 방향을 도출한다. 이를 국가 차원의 농어촌 계획방침으로 발전시키며, 지자체의 농어촌 공간 관리도 이러한 계획방침과 합치하는 방향으로 이루어지도록 유도한다.

셋째, 우선적으로 마을정비구역 등 농어촌 분야의 현행 제도 정비에 초점을 두되, 중장기적으로 새로운 농어촌계획제도 도입 방안을 마련한다. 이를 위한 각급 계획과 법령의 통합과 체계화 방안을 강구한다.

넷째, 국토계획법과의 연계와 보완을 통한 효율적인 토지이용관리 방안을 모색한다. 현행 지구단위계획, 취약지구 등의 제도와 연계하여 보완적으로 제도를 운영할 수 있는 방안을 마련한다.

다섯째, 농어촌에서 새롭게 부각되는 가치를 공간계획적 수단을 통해 적극적으로 실현할 수 있도록 뒷받침하는 방안을 마련한다. 미래 자원으로 농어촌

경관, 농어업 유산 등을 적극적으로 보전할 수 있는 논리를 개발하며, 이를 제도적으로 지원할 수 있는 방안을 모색한다.

마지막으로, 전면적인 제도화 이전에 지자체 및 주민의 참여 의지가 강한 곳을 발굴하여 시범사업을 추진하고, 향후 이를 확산하고 제도화한다.

이상과 같은 기본 방향하에서 농어촌계획의 도입 및 제도화 방안을 제시하였다. 첫째, ‘선 계획-후 사업’ 추진 원칙의 강화를 위해 농어촌정비법의 마을정비구역 제도의 활용도를 제고하는 방향으로 농어촌정비법을 개편한다. 마을정비구역을 확대하여 농어촌정비구역 제도를 도입한다.

둘째, 중장기적으로는 지역별로 사전적인 공간계획에 근거해서 농어촌 지역 개발사업이 추진되도록 통합적인 농어촌계획제도 도입을 추진한다.

셋째, 주민합의에 의한 협정이나 지자체 조례로 토지이용계획을 조정하는 토지이용 조정제도를 활성화하도록 유도한다. 농림수산식품부 차원에서 주민의 자율적인 농어촌계획 수립 활동을 지원하는 시범사업 등을 추진하는 등 농어촌 특성을 반영한 토지이용관리와 사업 지원 방안을 마련한다.

넷째, 농어촌계획을 위한 지원체계를 구축한다. 농어촌계획의 도입·운용을 위해 관련 위원회의 기능을 보강하고 농어촌정책 분야 전문성을 강화하도록 지원한다. 농어촌정비법의 총괄계획가 제도의 활성화를 통해 공간계획과 지역 개발사업 연계 방안을 모색한다.

농어촌계획의 도입과 더불어 국토계획법과의 연계 수단을 확대해 나가는 노력도 중요하다. 이를 위해서는 첫째, 농어촌 여건을 반영한 지구단위계획제도를 마련한다. 농어촌 지역에 적합하지 않은 현행 도시 위주의 기준에 대한 조정 방안을 마련할 필요가 있다.

둘째, 마을 여건을 감안한 자연취락지구 제도를 운영한다. 농어촌의 정주체계, 마을 규모와 여건 등을 고려하여 자연취락지구의 유형에 맞도록 관리하고, 일정 규모 이상의 자연취락지구를 농어촌정비구역으로 지정하여 농어촌 지역 개발사업과 적극 연계한다.

셋째, 농·산지의 보전 장치를 강화한다. 계획적 개발을 유도하고 난개발을

방지하기 위해 농·산지전용 및 개발행위허가에 대한 검토 시 경관 등을 고려하도록 농지법, 산지관리법 규제를 강화하는 방안을 모색한다. 특히, 농업진흥지역은 우량농지가 집단화된 지역이므로 불가피한 경우를 제외하고는 최대한 보존하는 원칙을 강화한다.

ABSTRACT

Policy Directions of Improving Rural Development Planning System

The purpose of this research is to seek improvement of land use system in rural areas on the basis of space planning approach. The rural land use system in consideration of space planning approach will enable rural regions to develop themselves distinguishingly by utilizing and preserving regional characteristics and uniqueness.

For this research, we examined concerning laws, institutions and policies and performed a literature review on existing studies. We analyzed related statistical data and satellite pictures as well. Field research and surveys questioning public officials of local government and hands-on workers of Korea Rural Community Corporation were also conducted in order to understand actual condition of land use in rural areas. And we carried out a literature review on land use system of foreign countries such as England, France and Japan and obtained implications to consider in elaboration of improvements.

Through this work, we drew limitations of present rural land use system and also possibilities for planned management scheme. The proposed improvement directions are as follows: Firstly, rural development projects should be pursued on the basis of space planning of a region based on 'indispensably planning prior to project' principle.

Secondly, it is demanded to draw up medium- and long-term policy for rural space management from the perspective of rural spatial structure and the image of the future. National planning guidelines for rural areas can be developed from this policy and local plans of municipalities can be established in accordance with them.

Thirdly, improvement should be focused on modification of the present system in rural development sector first and then work on the introduction of newly elaborated rural development planning institution on medium and long-term basis.

Fourthly, management of rural space through the linkage and complementary cooperation with national land planning system grounded on "Act on Planning and Use of National Territory" will be efficient.

Fifthly, it is important to prepare institutional basis for realizing value of outstanding rural resources like rural landscape, agricultural heritage, etc. as precious future resources by means of space planning instruments.

Lastly, it is recommended to test-operate the modified rural development planning system suggested through this research to diffuse it to local municipalities.

Researchers: Joo-In Seong, Mi-Ryung Song, Young-Dan Kim and In-Hye Kwon

Research Period: 2011.5 ~ 2011.12

E-mail Address: jiseong@krei.re.kr

차 례

제1장 서론

1. 연구 배경 및 목적 1
2. 연구 내용과 범위 4
3. 연구 방법 8

제2장 현행 농어촌 토지이용제도의 주요 쟁점

1. 농어촌의 토지이용제도 현황 11
2. 농어촌 계획제도 정립을 위한 쟁점 23

제3장 농어촌의 토지이용 실태

1. 농어촌의 토지이용 관련 주요 지표 51
2. 농어촌 토지이용의 현장 사례 62
3. 지역 유형별 농어촌 토지이용의 현안 78

제4장 농어촌 토지이용 관련 제도의 활용 실태

1. 국토계획법 관련 제도의 농어촌 활용 실태 87
2. 농어촌 분야 제도의 활용 실태 124
3. 농어촌 계획제도의 작동을 위한 지원체계 141

제5장 외국의 농어촌 토지이용제도와 시사점

1. 영국의 토지이용 관련 제도 145
2. 프랑스의 토지이용 관련 제도 164

3. 일본의 토지이용 관련 제도	176
4. 시사점	190

제6장 농어촌계획의 도입 및 제도화 방안

1. 기본 방향	195
2. 농어촌계획의 도입과 제도화 방안	198
3. 국토계획법과의 연계 수단 확대 방안	220
4. 농어촌 계획제도의 시범지역 적용	224

제7장 요약 및 결론

1. 연구 결과 요약	231
2. 시사점 및 향후 과제	234

부 록

부록1. 한국농어촌공사 지역개발사업 실무자 설문조사표	241
부록2. 시·군 공무원 설문조사표: 개발행위허가 담당	246
부록3. 시·군 공무원 설문조사표: 도시계획 담당	250
부록4. 시·군 공무원 설문조사표: 농어촌개발 담당	254
부록5. 농어촌지역 토지이용 관련법의 주요 개정 내용	259

참고 문헌	271
-------------	-----

표 차례

제2장

표 2- 1.	국토계획법상 국토의 용도 구분	15
표 2- 2.	농어촌지역 개발 규모에 따른 개발 방식	18
표 2- 3.	마을정비계획에 포함되어야 하는 사항	22
표 2- 4.	농어촌지역 활성화 정책 사업의 종류와 예산	45

제3장

표 3- 1.	개발행위 유형별 건수 및 면적 변화(2004-2010년)	52
표 3- 2.	수도권(시·군)과 비수도권(시·군)의 개발행위허가 면적 비교 ..	56
표 3- 3.	구역별 농지전용 면적 변화(2004-2010년)	58
표 3- 4.	용도별 농지전용 면적 변화(2004-2010년)	58
표 3- 5.	유형별 산지전용 면적 변화(2004-2010년)	59
표 3- 6.	용도지역 면적 변화(2004-2010년)	60
표 3- 7.	국토계획법 도입 전후의 용도지역 면적 변화	61
표 3- 8.	농어촌의 난개발에 대한 지자체 공무원 인식	80
표 3- 9.	농어촌의 난개발에 대한 일반 주민 인식	81
표 3-10.	농어촌지역 경관을 훼손하는 주된 시설(다중응답)	82
표 3-11.	농어촌의 토지이용과 관련한 현안	83

제4장

표 4- 1.	도시·군기본계획 및 도시·군관리계획의 지위와 성격	88
표 4- 2.	2020년 홍천군 기본계획상의 용도별 토지이용계획	91
표 4- 3.	관리지역 내 자연취락지구 지정에 따른 허용 건축용도 변화 ..	98

표 4- 4.	일부 지자체의 자연취락지구 지정 기준	102
표 4- 5.	지자체의 자연취락지구 지정 추이	103
표 4- 6.	지자체의 자연취락지구 지정 및 지원 현황	103
표 4- 7.	농어촌 마을 관리를 위한 자연취락지구의 적합성	104
표 4- 8.	경관지구 및 미관지구의 지정 목적	105
표 4- 9.	지자체 유형별 경관지구·미관지구 도입 현황	106
표 4-10.	도시·군계획시설의 구분과 종류	108
표 4-11.	도시·군계획시설 지정을 통한 농어촌의 지역개발사업 추진 실태 ..	109
표 4-12.	제2종 지구단위계획 구역의 지정 요건	110
표 4-13.	제2종 지구단위계획구역 지정 추이	112
표 4-14.	상주시 제2종 지구단위계획구역 지정 현황(2010년 기준)	113
표 4-15.	제천시 제2종 지구단위계획구역 현황(2010년 기준)	114
표 4-16.	제2종 지구단위계획 지침상 농어촌에 부적합한 기준(예시) ..	115
표 4-17.	농어촌 지역개발사업 추진 시 지구단위계획 활용 경험	118
표 4-18.	제2종 지구단위계획 미활용 이유(농어촌공사 담당자 응답 집계) ..	118
표 4-19.	별도의 농어촌형 지구단위계획 지침 필요성에 대한 의견	119
표 4-20.	농어촌 여건과 개발행위허가제도의 부합 여부	120
표 4-21.	농어촌 토지이용관리를 위한 개발행위허가제도의 적합성	121
표 4-22.	개발행위허가 시 고려되는 농·산지 전용 허가 기준(다중응답) ..	122
표 4-23.	국토계획법의 토지이용관리 수단의 농어촌 지역에 대한 적합성 ..	123
표 4-24.	농·산지 전용 기준의 강화 필요성에 대한 의견	124
표 4-25.	지역개발 분야 법률 및 계획	125
표 4-26.	시·군의 농어촌지역 관련 주요 계획	128
표 4-27.	시·군의 농지이용계획 수립 현황	130
표 4-28.	마을정비구역을 통한 협의의제 사항	133
표 4-29.	마을정비구역 제도로 추진한 사업	134
표 4-30.	전원마을 및 농어촌뉴타운 사업의 규모, 세대	135
표 4-31.	농어촌테마공원의 사업 규모 및 시설 사례	137

표 4-32.	마을정비구역 제도 미활용 이유(농어촌공사 사업 담당자 조사) ..	140
표 4-33.	지역개발사업 결정 과정에서 가장 영향력 있는 주체	143

제5장

표 5- 1.	계획정책지침(PPG) 및 계획정책서(PPS)의 주제	147
표 5- 2.	사우스 캠브리지셔 디스트릭트의 공간위계 마을별 LDF 지침 ..	158
표 5- 3.	지역도시계획(PLU)상 용도지역 구분	170
표 5- 4.	한국과 일본의 용도지역 지정방식 비교	177
표 5- 5.	5개 용도지역의 중첩지역에 대한 토지이용 우선순위(카나가와현) ..	178

제6장

표 6- 1.	공간계획과 사업을 연계한 통합적 농어촌 계획제도 필요성	196
표 6- 2.	농어촌 지역개발사업 개선 방향에 대한 지자체 담당자 의견	198
표 6- 3.	마을정비구역 제도의 확대 필요성(지자체 농어촌개발 담당자) ..	199
표 6- 4.	농어촌 지역개발사업 개선 과제(농어촌공사 사업 담당자)	200
표 6- 5.	농촌마을종합개발사업지구의 시설 규모 및 도입 시설 예시	202
표 6- 6.	새로운 농어촌계획법 도입에 대한 의견	211
표 6- 7.	새로운 농어촌계획법 도입에 대한 의견	211
표 6- 8.	농어촌계획시설 도입 필요성에 대한 지자체 담당자 의견	213
표 6- 9.	사전 환경성검토 대상 면적	213
표 6-10.	용도지구 신설 권한의 시·군 위임 필요성에 대한 의견	215
표 6-11.	농어촌 지역개발사업 관련 심의위원회 발전 방향	219
표 6-12.	개발행위허가 제도의 개선 방안	223

그림 차례

제1장

- 그림 1- 1. 연구 흐름도 10

제2장

- 그림 2- 1. 우리나라의 토지이용 관련 법률 체계 12
그림 2- 2. 국토계획체계 개요 14
그림 2- 3. 우리나라 토지이용관리에 대한 법률 체계 17
그림 2- 4. 국토계획법에 의한 농어촌 용도지역 현황 18
그림 2- 5. 농어촌지역 토지이용관리 체계 19
그림 2- 6. 국토·도시계획과 농어촌계획 간의 관계 21
그림 2- 7. 도시계획과 독립된 농어촌계획 위상(국토계획법 도입 이전) .. 26
그림 2- 8. 도시(군)계획과 연계한 농어촌계획의 위상 정립(안) 28
그림 2- 9. 농촌계획지구를 통한 도시·군계획과 농어촌정비사업 연계(안) ... 28
그림 2-10. 각종 농어촌정비사업을 중심으로 한 농어촌계획체계 정비(안) 29
그림 2-11. 농어촌의 각급 지역개발계획 체계화 방안 31
그림 2-12. 농어촌의 용도지구 추가 구분(안) 32

제3장

- 그림 3- 1. 시·군별 도시지역 외 용도지역의 개발행위허가 면적 비율 변화 .. 53
그림 3- 2. 시·군별 개발행위허가 면적 분포(2010년) 54
그림 3- 3. 시·군별 개발행위허가 면적의 연도별 비교 55
그림 3- 4. 산지 전용으로 입지한 단지화된 공장들 63

그림 3- 5.	화성시(우정읍 주곡리, 2000년과 2011년)	64
그림 3- 6.	화성시(신남동, 2006년과 2011년)	64
그림 3- 7.	화성시(팔탄면 노하리, 2005년과 2011년)	64
그림 3- 8.	마을과 혼재되어 있는 소규모 생산시설 및 창고(화성시)	65
그림 3- 9.	김해시(주촌면 내삼리, 2004년과 2011년)	66
그림 3-10.	김해시(주촌면 덕암리, 2004년과 2011년)	66
그림 3-11.	김해시(서김해 IC 일원, 2004년과 2011년)	66
그림 3-12.	주변과 조화되지 않는 전원주택 및 아파트(경기 광주시)	67
그림 3-13.	양평군(양평군 오빈리, 1999년과 2011년)	68
그림 3-14.	양평군(강하면 전수리, 1999년과 2011년)	68
그림 3-15.	양평군(강상면 병산리, 1999년과 2011년)	69
그림 3-16.	홍천군(북방면 성동리, 2006년과 2011년)	70
그림 3-17.	농지의 분산 전용으로 입지한 축사 사례	71
그림 3-18.	홍천군(홍천읍 하오안리, 2006년과 2011년)	71
그림 3-19.	주변 마을에서 민원이 제기되는 축사 사례	72
그림 3-20.	김제시(봉남면 종덕리·평사리, 2005년과 2011년)	72
그림 3-21.	김제시(공덕면 황산리, 2000년과 2011년)	73
그림 3-22.	김제시(봉남면 신용리, 2000년과 2011년)	73
그림 3-23.	개별 및 집단 펜션 입지 사례	74
그림 3-24.	평창군(봉평면 흥정리, 2005년과 2011년)	74
그림 3-25.	산간·계곡부에 입지하는 펜션 단지 사례(평창군)	75
그림 3-26.	평창군(봉평면 창동리, 2005년과 2011년)	75
그림 3-27.	평창군(봉평면 원기리, 2005년과 2011년)	76
그림 3-28.	제천시(송학면 시곡리, 2008년과 2011년)	76
그림 3-29.	제천시(백운면 애련리, 2005년과 2011년)	77
그림 3-30.	전원마을 조성사업 대상지 전경	77
그림 3-31.	농어촌뉴타운 조성사업 개요 및 대상지 전경	78

제4장

그림 4- 1.	2020년에 대한 상주도시기본계획의 각종 개념도	90
그림 4- 2.	상주도시기본계획의 개발가능지 분석도 및 도시지역별 현황 ..	90
그림 4- 3.	2020년 홍천군기본계획 및 토지이용계획	92
그림 4- 4.	홍천군 기본계획 예시: 주거환경 관련 계획 내용(일부)	94
그림 4- 5.	자연취락지구 지정 시 행위제한(건폐율, 용적률) 비교	97
그림 4- 6.	여러 토지이용이 상충되는 자연취락지구 사례(화성시 노하3리) ..	99
그림 4- 7.	노후주택, 시설방치 등 생활환경의 쾌적성 저해 사례(화성시) ..	99
그림 4- 8.	시·군에서 최근 5년간 수립한 계획	129
그림 4- 9.	마을정비구역의 지정 절차	132
그림 4-10.	고성군 농어촌테마공원 기본계획 사례	138
그림 4-11.	지역개발 사업 결정·추진 방식	143

제5장

그림 5- 1.	PPS7(농어촌 지역의 지속가능한 개발)의 구성	148
그림 5- 2.	PPS12(지방공간계획)의 구성	149
그림 5- 3.	지방발전프레임워크(LDF)의 구성	151
그림 5- 4.	LDF의 특징과 10대 원리	152
그림 5- 5.	사우스 캠브리지셔 디스트릭트의 토지이용 현황도	153
그림 5- 6.	사우스 캠브리지셔 디스트릭트 LDF의 핵심 다이어그램 ...	155
그림 5- 7.	Great Shelford & Stapleford의 계획도면(일부) 예시	156
그림 5- 8.	사우스 캠브리지셔 디스트릭트의 계획도면(Proposals Map) ..	157
그림 5- 9.	Easton-in-Gordano 패리쉬의 위치	160
그림 5-10.	Easton-in-Gordano 패리쉬 지도	161
그림 5-11.	제기된 쟁점들 및 미래 비전(커뮤니티센터 부문 예시)	162
그림 5-12.	Easton-in-Gordano 패리쉬계획의 실행계획(지원센터 부문 예시) ..	163

그림 5-13.	프랑스 공간계획체계	165
그림 5-14.	PLU의 구성 문서	169
그림 5-15.	리모주 꼬뮌	171
그림 5-16.	리모주 PLU의 정비방향 보고서(예시): 남부지역의 정비방향	171
그림 5-17.	리모주 꼬뮌의 지역도시계획(PLU)	172
그림 5-18.	꼬뮌지도를 통한 토지이용관리 사례	174
그림 5-19.	생모리스드사또나이 꼬뮌	175
그림 5-20.	생모리스드사또나이의 꼬뮌지도	175
그림 5-21.	일본 이케다정의 토지이용조정기본계획도	179
그림 5-22.	일본 오부세정의 토지이용 사례(시가화구역과 시가화조정구역) ...	181
그림 5-23.	일본의 농업진흥지역 제도	182
그림 5-24.	일본의 농지전용 허가제도	184
그림 5-25.	지방자치체에 의한 독자적 경관·마을만들기 조례 제정 추이 ...	185
그림 5-26.	고베시의 토지이용계획(조례 및 주민협정)	186
그림 5-27.	고베시 공생존 지정과 용도 세분 사례	187
그림 5-28.	나가노현 아즈미노시의 토지이용계획(조례 및 주민협정) ..	188
그림 5-29.	나가노현 경관육성주민협정 사례	189

제6장

그림 6- 1.	마을정비구역과 비교한 농어촌정비구역 개념	204
그림 6- 2.	농어촌계획의 위상(제1안)	207
그림 6- 3.	농어촌계획의 위상(제2안)	208
그림 6- 4.	상향식 농어촌계획의 개념도	210
그림 6- 5.	고베시의 조례에 의한 토지이용 기본구상	216
그림 6- 6.	일반농산어촌 포괄보조사업의 발전 개념도	217
그림 6- 7.	마을종합개발사업 일환으로 조성한 상주시 녹동마을 사례 ...	218
그림 6- 8.	소재지 인근에 조성된 신규 주거단지 사례	225

그림 6- 9.	김제시 토지이용(용도지역) 현황	227
그림 6-10.	김제시 농어촌정비구역 기본 지침	228
그림 6-11.	김제시 봉남면 토지이용(용도지역) 현황	229
그림 6-12.	김제시 봉남면 농어촌정비구역 기본 지침	230

제 1 장

서 론

1. 연구 배경 및 목적

1.1. 연구 배경 및 필요성

- 국토의 난개발 문제가 대두됨에 따라 종전의 도시계획법과 국토이용관리법을 통합하여 시·군 행정구역 전역에 대해 도시계획기법을 적용하고자 2003년부터 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 ‘국토계획법’)이 시행되기 시작하였다.
- 그러나 국토계획법 시행 이후에도 계획에 기반하지 않은 개발행위가 지속적으로 확산되어 왔으며, 그에 따른 경관 가치의 저해 및 주민들의 주거 쾌적성 훼손 등의 문제가 제기되어 왔다.
- 특히 도시적 개발압력이 높은 도시 근교 농어촌에는 공장, 창고 등의 입지가 무분별하게 확산되는 사례가 빈발하고 있다.
- 도시에서 멀리 떨어진 원격지 농어촌의 경우에도 관광시설, 전원주택, 축

2 제1장 서론

사 등이 개별적으로 분산 입지하는 등 난개발 문제는 양상을 달리하지만 전국적으로 나타나기도 한다.

- 농어촌의 제반 토지이용 쟁점에 대하여 국토계획법에 입각하여 대응하는데 구체적으로 어떠한 문제가 있는지 고찰할 필요가 있다.
 - 국토계획법 도입에 따라 농어촌에서 제기되는 문제점들에 대해 송미령 등(2003a)의 연구에서 종합적으로 분석하는 작업이 이루어진 바 있다. 그동안 선행연구에서는 국토계획법에 기반한 농어촌계획의 수립 문제, 농어촌 특성에 맞지 않는 용도지역·지구제도, 제2종 지구단위계획, 개발행위허가 등의 주제들이 주로 논의되었다.
 - 2003년 시행된 국토계획법이 본격적으로 현실에 적용되기 시작한 지 9년으로 접어든 시점이므로, 농어촌 토지이용과 관련하여 제기된 문제들을 실증 자료와 현장 조사에 입각하여 보다 구체적으로 탐구하는 작업이 요구되고 있다.
 - 아울러 지구단위계획이나 자연취락지구 등과 같은 국토계획법의 현행 수단을 농어촌에서 보완적으로 활용하는 데 어떠한 가능성과 제약점이 있는지도 살펴볼 필요가 있다.
- 한편 그동안 정책 영역이 꾸준히 확대되어온 농어촌정책과 관련해서 향후에는 계획적 접근을 강화하는 방향으로의 제도 개선이 요구된다.
 - 그동안 삶의 질 향상 계획의 본격적 추진,¹ 포괄보조금 제도의 도입 등으로 농어촌정책의 영역이 꾸준히 확대되어 왔으며, 각종 농어촌 지역개발 사업도 양적으로 늘어나는 등의 변화가 이루어졌다.

¹ 2004년 도입된 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 촉진에 관한 특별법」(이하 ‘삶의 질 향상 특별법’)에 입각하여 5년마다 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 기본계획(이하 ‘삶의 질 향상 기본계획’)을 수립하고, 기본계획을 토대로 연도별 시행계획을 수립한다. 여기에서는 삶의 질 향상 기본계획과 시행계획을 ‘삶의 질 향상 계획’으로 통칭한다.

- 그러나 현재로는 정부와 지자체에 의한 여러 지역개발사업들이 공간계획에 입각하지 않고 개별 사업 단위로만 추진되는 실정이다. 미래의 지역발전 방향이나 적정한 시설 입지 등을 고려하지 않고 사업이 추진되는 경우가 많으며, 결과적으로 사업의 효과성이 저해된다.
- 특히 농어촌 분야 내부에서 우선적으로 ‘선(先) 계획 - 후(後) 사업 추진’ 원칙을 확립하기 위해 각종 법령 정비를 비롯한 제도 개선 방안을 모색하는 노력이 필요한 시점이 되었다.
 - 포괄보조금 사업을 비롯한 각종 농어촌 지역개발사업이 단위 사업의 논리에만 의지하지 않고 공간계획적 접근법에 충실하게 추진되도록 하려면 선 계획 원칙을 정립하는 것이 필수적이다.
 - 지자체 차원에서 통합적인 농어촌정책 기획과 추진이 요구되는데,² 중앙정부에서는 이를 공간계획 제도로서 뒷받침하는 것이 필요하다.
 - 이를 위해 각종 지역개발사업의 근거법인 농어촌정비법을 비롯한 농어촌정책 분야의 주요 법령의 현황과 개선 과제를 고찰하는 작업이 요구된다.
- 나아가 농어촌정책을 보다 체계적으로 추진하기 위해 새로운 계획제도의 도입 필요성과 방향을 모색할 필요가 있다.
 - 난개발, 저개발 등 농어촌의 각종 토지이용 문제에 효과적으로 대응하는 것이 농어촌계획의 과제이지만, 보다 적극적으로는 농어촌의 가치를 살리고 이를 보전·활용하는 정책 수단의 필요성도 검토해보아야 한다.
 - 현행 국토계획법이나 농어촌정비법 등과 같은 제도적 틀에 한정되지 않는 새로운 농어촌 계획제도를 마련할 필요성이 있는지 살펴보고, 이러한 제도 도입 방안에 대해 본격적으로 고찰할 시점이 되었다.

² 이러한 통합적 지역개발에 대해서는 송미령 등(2010a)에서 논의한 바 있다.

4 제1장 서론

1.2. 연구 목적

- 본 연구의 목적은 농어촌의 토지이용을 계획적으로 유도하고 지역개발사업을 체계적으로 추진할 수 있도록 농어촌 계획제도를 도입하기 위한 방안을 모색하는 것이다. 세부 연구 목적은 다음과 같다.
 - 농어촌 토지이용과 관련한 제도 현황을 살펴보고, 선행연구 고찰 및 최근의 제도 변화 등을 검토하여 농어촌 토지이용 관련 주요 쟁점을 도출한다.
 - 관련 통계 분석 및 현장 사례 조사를 통해 농어촌 토지이용의 제반 문제를 살펴본다.
 - 국토계획법과 농어촌 분야의 각종 법률, 제도 등의 활용 실태를 살펴보고 농어촌계획을 정립하는 데 현행 제도가 갖는 한계가 무엇인지 고찰한다.
 - 영국, 프랑스, 일본 등 선진국의 농어촌 계획제도 사례를 살펴보고 국내 제도 개선에 주는 시사점을 도출한다.
 - 농어촌계획의 도입을 위해 위상과 성격 등을 제시하고 법령 정비 및 제도화 방안을 고찰한다.

2. 연구 내용과 범위

2.1. 주요 연구 내용

□ 농어촌 토지이용 관련 제도 개황 및 주요 쟁점 검토

- 농어촌 토지이용 관련 제도 현황 검토
 - 국토기본법 및 국토계획법 등을 중심으로 하는 우리나라 토지이용 관련 법률 체계를 검토하고, 도시·군계획, 용도지역·지구 등 국토·도시계획 분야의 제도를 검토

- 여러 법률에서 명시하고 있는 농어촌 관련 계획제도 현황을 고찰
- 농어촌 토지이용 및 농어촌계획 관련 쟁점과 연구 과제
 - 주요 선행연구에서 제기된 기존 농어촌 토지이용 제도의 문제점과 제도 개선 대안을 고찰
 - 국토계획법, 농지법, 산지관리법의 제·개정된 내용을 중심으로 제도의 변화 흐름을 살펴보고, 최근의 농어촌 토지이용 여건의 변화를 고찰
 - 본 연구에서 중점적으로 다루고자 하는 연구과제를 제시

□ 농어촌 토지이용의 실태와 문제점 분석

- 개발행위허가, 용도지역 변화, 농지 및 산지전용 추이 등 농어촌 토지이용 관련 통계 지표를 분석
- 농어촌 토지이용 문제의 현장 사례를 지역 유형별로 고찰
 - 현장 조사 결과 및 위성사진 등을 활용하여 대도시권 농어촌과 대도시권 외 농어촌 지역의 토지이용 실태와 문제점을 도출
- 공무원 설문조사 결과를 바탕으로 지역 유형별 농어촌 토지이용의 현안(문제점)을 검토
 - 개발행위허가, 도시계획, 농어촌개발 담당 공무원을 대상으로 실시한 토지이용 현안, 개발(난개발) 실태와 인식 등에 대한 설문조사 결과를 분석

□ 농어촌의 계획적 관리를 위한 현 제도의 가능성과 한계를 고찰

- 국토계획법에 기반을 둔 농어촌 토지이용관리의 가능성과 한계 고찰
 - 농어촌지역에 대한 국토계획법상 도시·군계획 내용의 한계 검토
 - 용도지역·지구제, 도시·군계획시설, 지구단위계획제도, 개발행위허가제 등 도시·군계획 실현을 위한 연계 수단의 실효성 검토

6 제1장 서론

- 농어촌 분야의 제도를 활용한 토지이용관리의 가능성과 한계 고찰
 - 농어촌의 제반 계획이 갖는 공간계획으로서의 한계 검토
 - 마을정비구역의 활용 실태와 제약점 검토

- 농어촌 계획제도의 작동을 위한 지원체계 관련 한계점을 도출

□ 토지이용 관련 외국의 제도와 시사점

- 영국, 프랑스, 일본 등 외국의 토지이용 관련 제도와 사례를 고찰하고, 외국 제도로부터의 시사점을 도출
 - 영국의 제도에서는 국가의 계획방침, 지자체 계획 및 소규모 커뮤니티 계획 등 고찰
 - 프랑스의 제도에서는 지자체의 전략적 토지이용계획, 꼬뮌지도 등 고찰
 - 일본의 제도에서는 농지제도, 조례에 의한 토지이용관리 등 고찰

□ 농어촌의 계획적 토지이용관리를 위한 농어촌계획 도입 방안 제시 및 시범지역 적용

- 농어촌계획의 도입과 제도화 방안 제시
 - 마을정비구역을 확대한 농어촌정비구역 제도 도입 방안
 - 새로운 농어촌 공간계획제도 도입의 중·장기적 추진을 위한 농어촌계획의 위상 정립 및 관련 법령 정비 방안
 - 주민 자율적 토지이용관리 유도, 농어촌 특성을 고려한 재정비형 사업 방식 확대 등 농어촌의 특성을 반영한 토지이용관리와 사업 지원 방안
 - 농어촌계획을 위한 지원체계 구축 방안

- 국토계획법의 보완 및 법률 간 연계 강화를 통한 농어촌계획 제도화 방안 제시
 - 농어촌 여건을 반영한 지구단위계획제도 마련 방안
 - 마을 여건을 감안한 자연취락지구 제도 운영 방안
 - 농·산지전용 및 개발행위허가에 대한 농·산지의 보전 장치 강화 방안
- 농어촌 계획제도의 시범지역 적용
 - 연구 결과로 제시한 농어촌 계획제도의 내용을 사례지역(김제시 봉남면)에 대해 예시적으로 적용

2.2. 연구 범위

- 농어촌의 지역개발계획 수립체계의 개선 방안 제시가 본 연구의 주제이지만, 그 중 공간계획과 관련한 사항으로 연구 범위를 집중하고자 한다.³
 - 지역개발계획 자체는 물적인 공간계획뿐 아니라 사회·경제계획까지 포괄하는 매우 넓은 개념이므로 본 연구에서는 토지이용과 관련한 문제에 초점을 두고자 한다.
 - 법률적으로는 「농어촌정비법」을 근거로 해서 이루어지는 제반 활동들이나 국토계획법에 입각하여 진행되는 농어촌의 현상들이 주된 논의 대상이라 할 수 있다.
 - 이처럼 토지이용과 관련한 문제들을 주로 다루지만, 농어촌계획의 도입과 제도화를 위해서는 보다 넓은 범위의 법률과 계획체계의 정비를 필요로 한다. 따라서 제도 개선에 대해 논의할 때는 보다 넓은 범위의 비(非)물적 계획에 대해서도 언급하고자 한다.

³ 이때 공간계획은 농어촌에서 이루어지는 제반 현상들에 대해 공간적인 질서를 부여하는 토지이용계획의 의미를 갖는다. 따라서 명시적·직접적으로 공간적 변화를 불러움을 목적으로 하지 않는 경제개발, 인력개발 등의 분야는 제외된다.

8 제1장 서론

- 본 연구에서 ‘농어촌’으로 지칭하는 공간적 범위는 「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」에 명시되어 있는 농어촌으로 정한다.⁴
 - 맥락에 따라서는 국토계획법에 근거한 도시지역 이외 용도지역(관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역)⁵을 의미하기도 한다. 그러나 농어촌계획의 공간적 범위가 반드시 비도시 용도지역과 일치하지는 않으므로 읍·면 지역에서 이루어지는 토지이용 현상을 논의 대상으로 삼기로 한다.

3. 연구 방법

- 문헌연구
 - 선행연구, 관련 법제도 등 검토
 - 국내외 유관 정책 사례 검토
- 통계자료 분석
 - 시·군별 토지이용 관련 지표(개발행위, 용도지역·지구 등) 분석 및 각종 계획 수립 현황 관련 통계자료 분석
- 사업 담당자 및 지자체 공무원 설문조사
 - 농어촌 토지이용 관련 분야의 지자체 공무원 및 한국농어촌공사의 지역개발사업 현장 담당자(시·도 본부 및 지사)를 대상으로 현행 농어촌 관련 계

4 농어업·농어촌 및 식품산업 기본법 제3조제5호에서는 농어촌을 (가) 읍·면 지역, (나) 그 외 지역 중 그 지역의 농어업, 농어업 관련 산업, 농어업인구 및 생활여건 등을 고려하여 농림수산식품부장관이 고시하는 지역(농림수산식품부고시 제2009-440호)으로 정의한다. 이 연구에서는 편의상 읍·면 지역으로 본다.

5 이를 흔히 ‘비도시지역’이라 지칭하기도 한다. 그러나 이 연구에서는 특별한 경우를 제외하고는 ‘비도시지역’보다는 ‘농어촌지역’이라는 용어를 사용할 것이다.

획제도의 문제점, 개선 방안 등에 대한 의견 수렴

① 한국농어촌공사 지역개발사업 담당자 96명(유효부수 기준)

* 설문 기간: 2011년 9월 5일~14일(10일 간)

② 시·군 공무원 192명(유효부수 기준)

* 도시계획 담당자 70명, 개발행위 담당자 52명, 농어촌개발 담당자 70명

* 설문 기간: 2011년 11월 9일~18일(10일 간)

○ 사례지역 조사

- 농어촌 토지이용의 주요 쟁점별로 효과적으로 현상을 진단할 수 있는 지역을 선정하여 관련 사례 분석(농어촌 토지이용의 제반 문제, 지역개발사업 추진 실태 등 고찰)

* 농어촌계획에 관한 다양한 이슈를 고찰할 수 있도록 도시 인접 농어촌, 일반 농산어촌, 원격지역 등 다양한 지역을 대상으로 조사

- 농어촌 계획제도의 발전 방향에 대한 시사점을 제공할 수 있는 국외(일본) 사례 현장조사

○ 정책 대안의 시범 적용

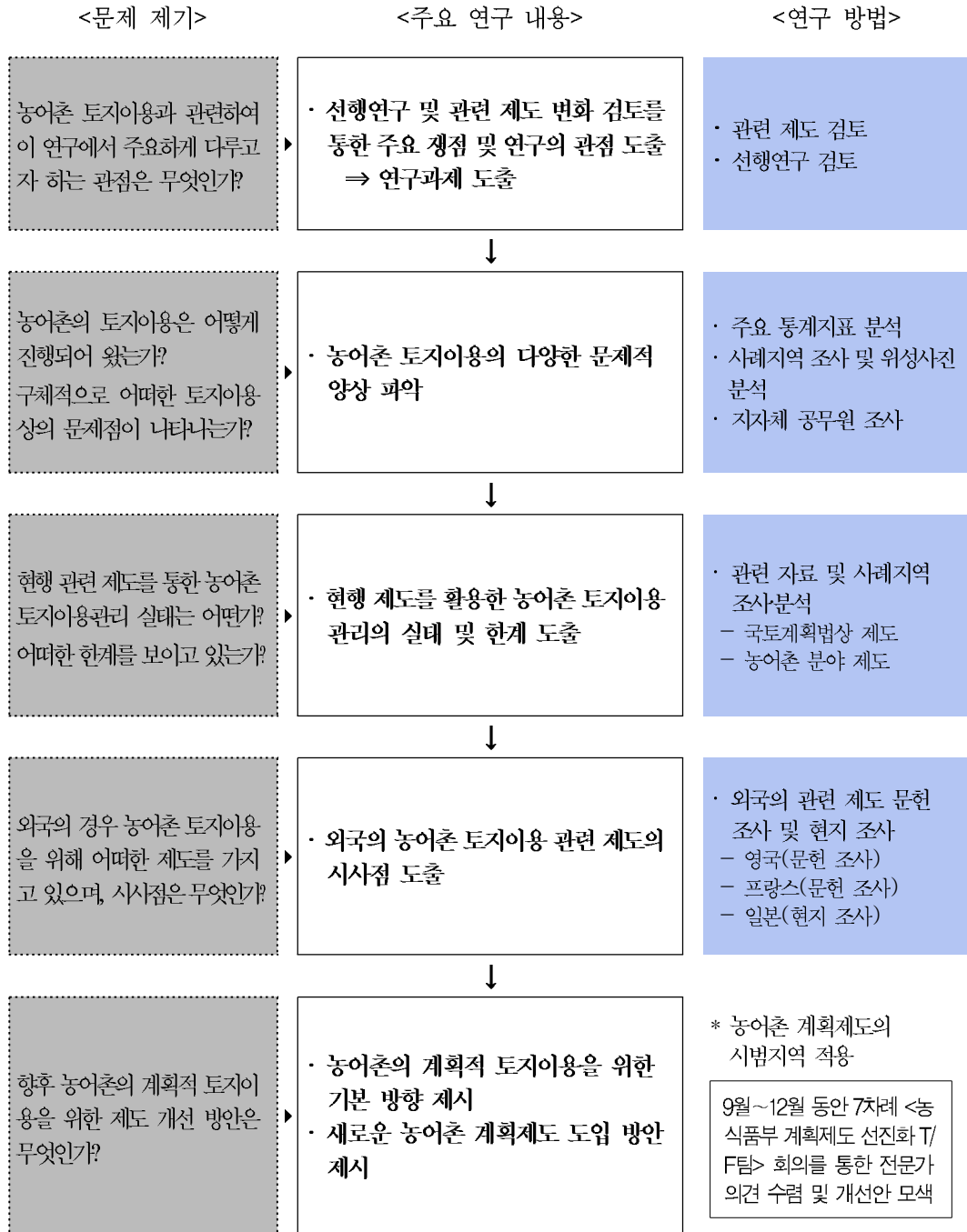
- 사례지역을 선정하여 연구에서 제시한 정책 대안의 시범적인 적용을 시도

○ 전문가 자문회의 및 T/F 작업 병행

- 주요 쟁점별로 전문가 자문회의 수시 개최

- 농림수산식품부의 농어촌 계획제도 선진화 T/F 작업과 연계하여 실효성 있는 정책 대안을 제시

그림 1-1. 연구 흐름도



제 2장

현행 농어촌 토지이용제도의 주요 쟁점

- 국토계획법상 도시계획 및 농어촌 관련 계획 등 농어촌 토지이용제도 검토
- 선행연구에서 제기하는 농어촌 토지이용 관련 쟁점 및 대안 검토
- 농어촌 토지이용 관련 법 제도 및 농어촌 개발사업의 정책환경 변화 고찰
 - ▷ 선행연구상의 쟁점 및 제도 변화를 고려하여 이 연구에서 다룰 농어촌 계획제도 관련 연구 과제 도출

1. 농어촌의 토지이용제도 현황

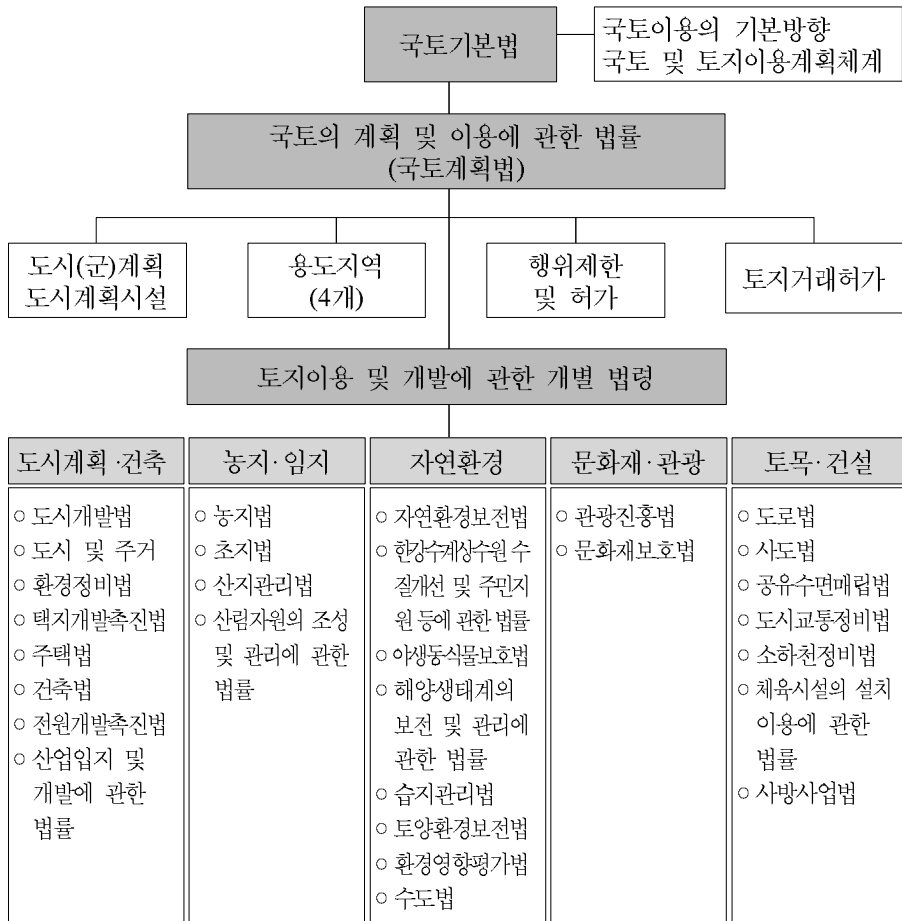
1.1. 토지이용 관련 제도 현황

1.1.1. 관련 법제도 개황

- 우리나라의 토지이용에 관한 법률은 <그림 2-1>에 나타난 바와 같이 크게 세 가지 형태로 구분할 수 있다.¹

¹ 토지이용 법률체계에 대해서는 이상윤(2011)의 내용을 기초로 서술하였다.

그림 2-1. 우리나라의 토지이용 관련 법률 체계



자료: 이상운(2011).

- 먼저 우리나라 토지이용관리 법제의 근간이 되는 국토기본법은 국토관리의 기본 이념, 국토에 대한 전국적 범위의 공간계획과 국토종합계획 및 도종합계획 등을 규정하고 있다. 이 법에서는 국토계획을 국토종합계획·도종합계획·시·군종합계획·지역계획 및 부문별계획으로 구분하고, 계획간 관계를 규정하고 있다.
- 토지이용관리 법제의 중심 법률은 국토계획법으로서, 국토의 이용·개발 및 보전을 위한 계획의 수립과 집행, 용도지역·지구 지정과 행위제한 등

의 사항을 규정하고 있다.²

- 다수의 개별 법령을 통해 토지이용규제가 다양한 목적으로 도입되어 운용되고 있다. 예를 들어 농지법, 초지법, 산지관리법, 자연환경보전법, 문화재보호법 등 법률에 따라 각기 행위제한이나 토지이용에 관한 사항을 규정하고 있다.

1.1.2. 토지이용계획 현황

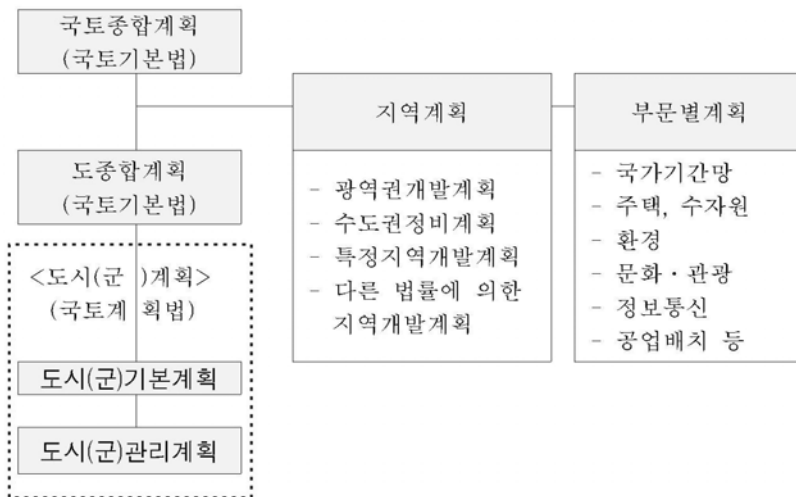
- 국토에 관한 계획 및 정책의 수립·시행에 관한 기본적인 사항을 국토기본법에서 규정하고 있으며, 앞서 언급한 대로 국토종합계획, 도종합계획, 시·군종합계획, 지역계획, 부문별계획 등이 국토기본법에 근거하고 있다.
 - 국토종합계획은 국토에 관한 최상위 국가계획으로서 법적 구속력은 없지만 다른 법령에 의해 수립되는 국토에 관한 계획에 우선한다.
- 국토계획법에 의한 도시계획은 광역도시계획, 도시·군기본계획, 도시·군관리계획(지구단위계획 포함)으로 구성된다.
 - 도시·군기본계획은 시·군의 공간구조, 생활권 설정, 인구 배분, 토지이용 및 개발, 토지 용도별 수요와 공급 등에 대한 20년 장기 발전 방향을 제시하는 계획이다.
- 도시·군관리계획은 5년마다 수립되며, 광역도시계획 및 도시·군기본계획에서 제시된 내용을 구체화하고 실현하는 계획이다.
 - 주민들의 사적 토지이용 즉, 건축행위 시의 건폐율, 용적률, 층수 등에 대한 구속력을 가지는 법정계획으로, 용도지역·지구·구역의 지정 및 변경에 관한 계획, 기반시설의 설치·정비·개량에 관한 계획, 「도시개발법」에 따른 도시개발사업과 「도시 및 주거환경 정비법」에 따른 정비사업, 지구단위계획구역의 지정·변경에 관한 계획과 지구단위계획 등을 포함한다.

² 국토계획법의 주요 내용에 대해서는 이후에 구체적으로 살펴보기로 한다.

14 제2장 현행 놓여준 토지이용제도의 주요 쟁점

- 도시계획 수립 대상지역의 일부에 대해서는 필요시에 지구단위계획이 수립된다.
 - 지구단위계획은 도시·군관리계획의 한 수단으로서 토지이용을 합리화하고 그 기능을 증진시키며 미관을 개선하고 양호한 환경을 확보하며, 그 지역을 체계적·계획적으로 관리하기 위한 목적으로 수립된다.
 - 지구단위계획은 도시지역을 대상으로 하는 제1종 지구단위계획 그리고 계획관리지역 또는 개발진흥지구를 대상으로 하는 제2종 지구단위계획으로 구분된다.³
- 국토기본법 및 국토계획법 등 현행 법률에 규정되어 있는 계획제도 현황을 <그림 2-2>에서 보여주고 있다.

그림 2-2. 국토계획체계 개요



자료: 송미령 등(2003a).

³ 지금까지 제1종과 제2종으로 구분되었던 지구단위계획은 2011년 4월 국토계획법 개정(2012년 4월 시행)에 따라 통합된다. 통합지침에서는 목적에 따른 제1종의 구분과 중심기능에 따른 제2종의 유형 구분을 폐지하고, 기능에 따른 공공주도의 관리형과 민간사업의 활성화를 위한 사업형을 도입할 예정이다.

1.1.3. 용도지역·지구 현황

- 우리나라 국토의 용도 구분의 근간은 국토계획법에서 제시하고 있으며, 법률에 의해 용도지역과 용도지구 그리고 용도구역 등이 지정·관리된다.
 - 용도지역은 토지의 이용 실태 및 특성, 장래의 토지이용 방향 등을 고려하여 <표 2-1>과 같이 도시지역, 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역 등 크게 4개 지역으로 구분된다. 도시지역은 주거지역, 상업지역, 공업지역, 녹지지역으로 세분된다.
 - 용도지역은 서로 중첩되지 않도록 도시·군관리계획으로 결정한다. 토지의 효율적 이용과 공공복리의 증진을 도모하고자 용도지역별로 토지의 이용, 건축물의 용도·건폐율·용적률·높이 등이 달리 규정된다.

표 2-1. 국토계획법상 국토의 용도 구분

용도지역	국토의 용도
도시지역	인구와 산업이 밀집되어 있거나 밀집이 예상되어 그 지역에 대하여 체계적인 개발·정비·관리·보전 등이 필요한 지역
관리지역	도시지역의 인구와 산업을 수용하기 위하여 도시지역에 준하여 체계적으로 관리하거나 농림업의 진흥, 자연환경 또는 산림의 보전을 위하여 농림지역 또는 자연환경보전지역에 준하여 관리할 필요가 있는 지역
농림지역	도시지역에 속하지 않는 「농지법」에 따른 농업진흥지역 또는 「산지관리법」에 따른 보전산지 등으로서 농림업을 진흥시키고 산림을 보전하기 위하여 필요한 지역
자연환경보전지역	자연환경·수자원·해안·생태계·상수원 및 문화재의 보전과 수산자원의 보호·육성 등을 위하여 필요한 지역

자료: 국토계획법 제6조.

- 용도지구는 용도지역의 제한을 강화 또는 완화하여 적용함으로써 용도지역의 기능을 증진시키고 보완하는 역할을 한다.
 - 이러한 용도지구로는 경관지구, 미관지구, 고도지구, 방화지구, 보전지구,

16 제2장 현행 농어촌 토지이용제도의 주요 쟁점

시설보호지구, 취락지구, 개발진흥지구, 특정용도제한지구 등이 있다.

- 한편 용도구역은 시가지의 무질서한 확산을 방지하고 계획적이고 단계적인 토지이용을 도모하며 토지이용의 종합적인 조정·관리 기능을 한다.

- * 용도구역: 개발제한구역, 도시자연공원구역, 시가화조정구역, 수산자원보호구역 등

- 국토계획법에 의한 용도지역·지구 외에 개별법에 의한 다양한 용도지역·지구가 운용되고 있다.

- 수질보전, 생태 및 환경보전, 문화재 보호, 군사시설 및 기지보호 등 정책 목적에 따라 토지이용을 규제할 목적으로 부처별로 여러 종류의 용도지역·지구·구역을 지정·운영하고 있다.⁴

- 특히 농림지역, 자연환경보전지역 등에서의 행위제한은 <그림 2-3>에 나타난 바와 같이 농지법, 산지관리법, 초지법 등 개별법에 의한 행위제한을 따른다.⁵

4 참고로 서순탁 등(2008)이 집계한 바에 따르면 2008년 기준 77개 법률에 의해 216개의 용도지역·지구 등이 지정되어 있다.

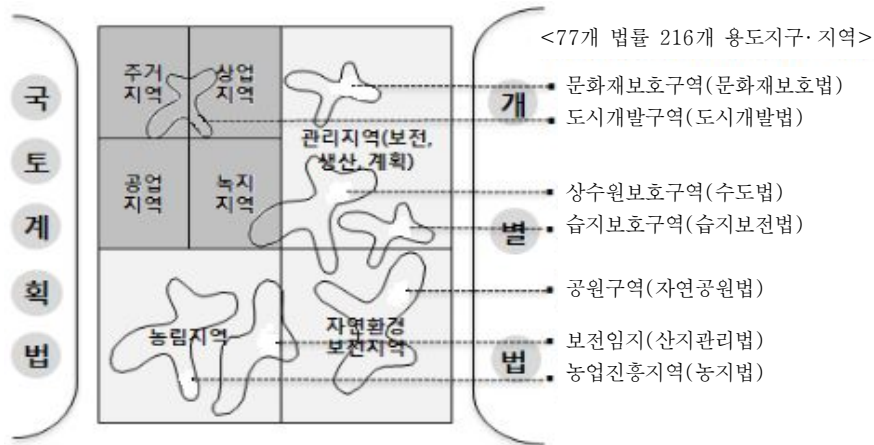
5 국토계획법 제76조 5항에서는 건축물이나 그 밖의 시설의 용도·종류·규모 등의 제한과 관련하여 농림지역과 자연환경보전지역에 대해서는 다음과 같이 정하고 있다.

- 농림지역 중 농업진흥지역, 보전산지 또는 초지인 경우에는 각각 ‘농지법’, ‘산지관리법’ 또는 ‘초지법’에서 정하는 바에 따른다.

- 자연환경보전지역 중 ‘자연공원법’에 따른 공원구역, ‘수도법’에 따른 상수원보호구역, ‘문화재보호법’에 따라 지정된 지정문화재 또는 ‘천연기념물과 그 보호구역, 해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률’에 따른 해양보호구역인 경우에는 각각 해당 법에서 정하는 바에 따른다.

- 관리지역 중에서도 보전관리지역·생산관리지역에 대해 농림수산식품부장관·환경부장관 또는 산림청장이 농지 보전, 자연환경 보전, 해양환경 보전 또는 산림 보전에 필요하다고 인정하는 경우에는 ‘농지법’, ‘자연환경보전법’, ‘야생동·식물보호법’, ‘해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률’ 또는 ‘산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률’에 의한 행위제한이 가능하다.

그림 2-3. 우리나라 토지이용관리에 대한 법률 체계



주: 77개 법률에 근거한 216개 용도지구·지역이 중복 지정되어 있으며, 지역 지구에 대한 신설 제한, 심의 등은 토지이용규제기본법으로 관리되고 있음.

1.2. 농어촌 관련 계획제도 현황

1.2.1. 국토계획법에 입각한 농어촌의 토지이용관리 체계

- 국토계획법에 의한 농어촌의 토지이용관리 수단은 용도지역·지구 및 토지적성평가를 통한 관리지역의 세분, 제2종 지구단위계획, 개발행위허가제 등으로 압축할 수 있다.
- 국토계획법의 용도지역 중 농어촌으로 구분할 수 있는 것으로는 <그림 2-4>와 같이 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역이 해당된다.
 - 이 중 관리지역에 대해서는 개발할 곳과 보전할 곳을 구분하여 계획적 개발을 유도한다는 취지로, 보전관리지역, 생산관리지역, 계획관리지역으로 세분하고 있다.

그림 2-4. 국토계획법에 의한 농어촌 용도지역 현황

관리 지역	보전관리지역	주변 용도지역과 관계를 고려할 때 자연환경보전지역으로 지정하여 관리하기가 곤란한 지역
	생산관리지역	주변 용도지역과 관계를 고려할 때 농림지역으로 지정하여 관리하기가 곤란한 지역
	계획관리지역	도시지역으로 편입이 예상되는 지역이나 자연환경을 고려하여 제한적인 이용·개발하려는 지역
농림지역		농림업의 진흥과 산림의 보전을 위하여 필요한 지역
자연환경보전지역		자연경관·수자원·해안·생태계 및 문화재의 보전과 수자원의 보호·육성을 위하여 필요한 지역

○ 농어촌지역에서 일어나는 개발행위를 계획적으로 관리하기 위해 3만㎡ 이상의 중·대규모 개발은 지구단위계획제도, 3만㎡ 미만의 소규모 개발행위에 대해서는 개발행위허가제가 각각 적용되고 있다(표 2-2 참조).

- 개발행위허가제는 계획의 적정성, 기반시설의 확보 여부, 주변 환경과의 조화 등을 고려하여 개발행위(건축물 건축, 토지형질 변경, 토지 분할, 토석 채취, 공작물 설치, 물건 적치 등)에 대한 허가 여부를 결정함으로써 난개발을 방지하기 위한 제도이다.

* 개발행위허가 적용 규모: 관리지역 3만㎡ 미만, 농림지역 3만㎡ 미만, 자연환경보전지역 5천㎡ 미만

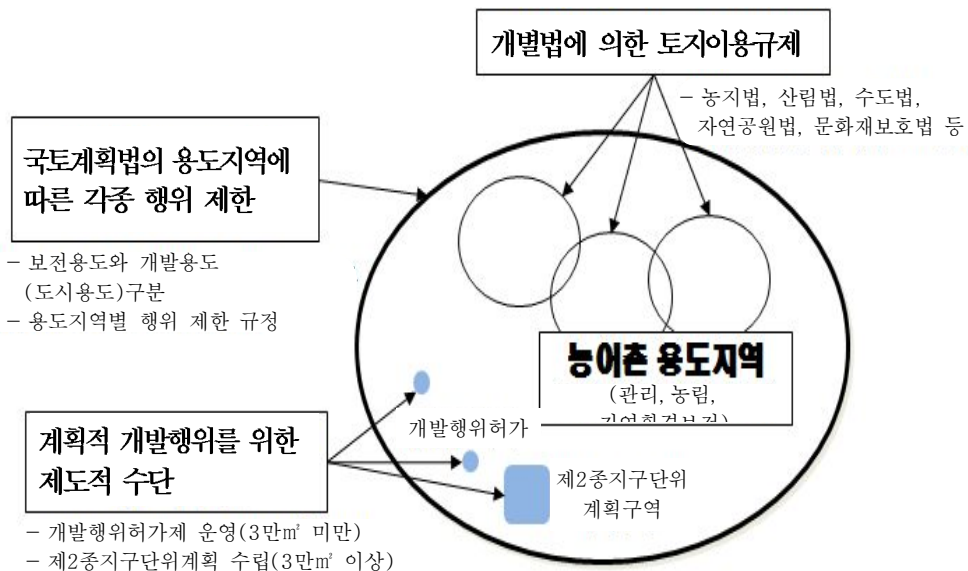
표 2-2. 농어촌지역 개발 규모에 따른 개발 방식

개발 규모	소규모 (3만㎡ 미만)	중규모 (3만~30만㎡)	대규모 (30만㎡ 이상)
개발방식	개발행위허가	지구단위계획	도시개발사업
대상지역	모든 농어촌지역	계획관리지역, 개발진흥지구	광역도시계획 및 도시기본 계획상 개발가능지역
구역지정	없음	지구단위계획 구역	도시개발구역

자료: 농림수산식품부 내부자료(2011).

- 국토계획법 체계에 입각한 농어촌의 토지이용관리 수단을 종합하여 <그림 2-5>에서 보여주고 있다.
 - 국토계획법에 입각한 행위제한과 개별법에 따른 토지이용규제 등이 농어촌 용도지역·지구를 대상으로 한 토지이용관리의 근간을 이룬다.
 - 이에 더해 지구단위계획제도 및 개발행위허가제도 등을 통해 개별적 개발행위가 계획적으로 이루어지도록 유도하고 있다.

그림 2-5. 농어촌지역 토지이용관리 체계



자료: 농림수산식품부 내부자료(2011).

1.2.2. 농어촌 분야의 각급 계획 현황⁶

- 시·군 단위를 대상으로 하는 농어촌 분야의 계획들을 살펴보면, 동일한 하나의 농어촌 공간을 대상으로 여러 종류의 계획들이 수립되고 있다.

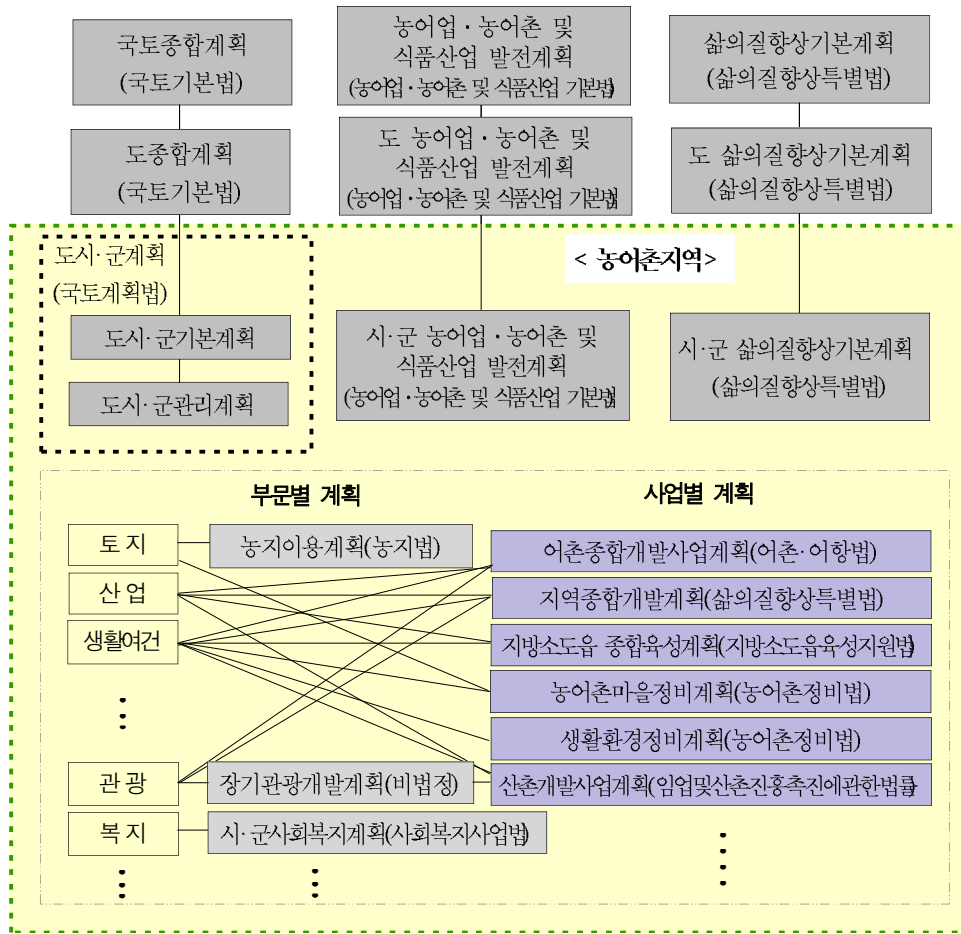
⁶ 농어촌 계획제도 현황에 대한 내용은 이병기 등(2008), 송미령 등(2003a, 2008c, 2009a)을 참고하여 작성하였다.

20 제2장 현행 농어촌 토지이용제도의 주요 쟁점

- 지역의 미래 청사진을 제시하는 ‘종합발전계획’, 구체적인 사업 분야를 대상으로 그 발전 방향과 지원 내용을 제시하는 ‘사업계획’, 그리고 바람직한 토지이용 질서를 유도하고 구축하기 위한 차원에서 이루어지는 규제 중심의 ‘토지이용계획’ 등 성격이 서로 다른 계획들이 각기 존재한다.
- 농어촌에서 수립되는 대표적인 계획으로는 농어업·농어촌 및 식품산업 기본계획, 삶의 질 향상계획, 기초생활권 발전계획, 농어촌정비종합계획, 생활환경정비계획, 농지이용계획 등이 있다.
 - 농어업·농어촌 및 식품산업 기본계획(이하 ‘농어업·농어촌기본계획’)은 ‘농어업·농어촌 및 식품산업 기본법’에 근거하며, 농어업·농어촌 및 식품산업 발전의 목표와 추진 시책을 담은 계획이다.
 - 삶의 질 향상계획은 ‘농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 촉진에 관한 특별법’에 근거하며, 보건·복지, 교육, 생활 인프라, 경제활동, 문화·여가, 환경·경관, 발전역량 부문에 대한 관계 부처의 사업계획들을 망라하는 일종의 ‘계획의 묶음’이다.
 - 기초생활권 발전계획은 「국가균형발전특별법」에 근거한 임의 계획으로, 지역의 특성 있는 발전과 지역 주민의 삶의 질 향상을 위한 각 부문의 종합적 발전계획으로 수립한다.
 - 농어촌정비종합계획은 「농어촌정비법」에 근거하며, 농업기반, 생활환경, 휴양자원, 한계농지 개발계획 등에 대한 내용을 포괄적으로 담는다.
 - 생활환경정비계획은 「농어촌정비법」에 근거하며, 마을 건설·(재)정비 등 주거환경정비, 도로 정비, 교육·문화·복지시설 정비, 용·배수 계획 등의 생활환경정비사업 시행 시 수립한다.
 - 농지이용계획은 「농지법」에 근거하며, 지대별·용도별 이용계획, 규모 확대 계획, 비농업용도 활용 계획 등을 포함하도록 한다.
- 계획에 따라 계획 수립의 공간적 범위도 각기 달리 규정되고 있다.
 - 국가나 시·도 단위부터 시·군, 특정 사업권역 대상 계획 등 다양한 공간적 범위를 대상으로 계획이 수립되고 있다.

- <그림 2-6>에서는 농어촌을 대상으로 수립되는 각급 계획 현황을 종합하여 보여주고 있다.

그림 2-6. 국토·도시계획과 농어촌계획 간의 관계



주: 농어촌지역에서 수립되는 부문별·사업별 계획으로는 일부 계획들을 예시.
 자료: 기획재정부(2008)를 바탕으로 수정.

1.2.3. 농어촌정비법의 토지이용관리 수단을 활용한 지역개발사업

- 농어촌정비법은 농업생산기반정비, 농어촌생활환경개선, 농어촌휴양자원 개발, 한계농지정비 등의 사업 시행 근거법으로서 농어촌의 토지이용관리

가 고유한 목적은 아니지만, 부분적으로는 마을정비구역, 한계농지등정비지구와 같이 공간계획적 성격을 갖는 수단을 지니고 있다.

- 특히 ‘마을정비구역’ 제도는 농어촌에서의 다양한 개발수요에 대응하기 위해 2009년 법 개정을 통해 도입되었다. <표 2-3>은 마을정비구역에서 수립되는 마을정비계획에 포함될 내용을 보여준다.
 - 생활환경정비사업, 산업육성 및 개발, 보건·의료·복지시설의 설치, 지역특화발전사업 등을 이와 연계하여 시행할 수 있도록 하고 있다. 대체로 집단화된 농어촌 주택, 공동이용시설 등을 갖춘 새로운 농어촌마을 건설사업, 기존 마을의 토지와 주택 등을 합리적으로 재배치하기 위한 농어촌 마을 재개발사업 등이 이루어진다.
 - 현재 대부분의 마을정비계획은 전원마을조성사업, 뉴타운사업과 관련하여 수립·시행되고 있다.⁷

표 2-3. 마을정비계획에 포함되어야 하는 사항

의무 사항	선택 사항
<ul style="list-style-type: none"> ○ 마을정비구역의 명칭·위치와 면적 ○ 둘 이상의 지구 분할에 관한 사항 ○ 토지이용계획에 관한 사항 ○ 새로운 농어촌 마을의 건설 또는 기존 농어촌 마을의 재개발에 관한 사항 ○ 도로, 상·하수도 등 주요 기반시설의 설치에 관한 사항 ○ 농어촌 주택 개량에 관한 사항 ○ 농어촌경관관리에 관한 사항 ○ 환경보전 계획 및 오염방지에 관한 사항 ○ 마을 공동체 형성에 관한 사항 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지역특화발전에 관한 사항 ○ 사업비의 재원조달에 관한 사항 ○ 사업의 시행 예정 기간 ○ 사업의 시행 예정자 및 개발사업의 시행방식에 관한 사항 ○ 수용 또는 사용할 토지·물권·권리의 명세서 ○ 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항

자료: 농어촌정비법(시행 2012.2.17) 101조, 마을정비계획 수립 등.

⁷ 마을정비구역 제도의 세부 내용과 실태에 대해서는 제4장에서 구체적으로 살펴본다.

2. 농어촌 계획제도 정립을 위한 쟁점

2.1. 현행 농어촌 토지이용제도의 주요 쟁점

- 농어촌지역의 토지이용관리와 관련하여 송미령 등(2003a), 최혁재 등(2007), 이병기 등(2008), 윤원근(2009b) 등이 앞서 연구를 수행한 바 있다. 이들 연구에서 제기하였던 농어촌 토지이용의 주요 쟁점들을 검토하고자 한다.

2.1.1. 농어촌에 적합한 계획의 부재

- 도시·군기본계획에서는 농어촌의 고유한 특성을 살리지 못하고 별다른 구속력이 없는 부문계획 수준으로 계획이 수립된다.
 - 지역별 특성이 반영되지 못한 채 대강의 농업 발전 방향만이 제시되고 있으며, 도시·군관리계획에서는 농림지역, 관리지역, 자연환경보전지역에 대한 용도 구분과 제2종 지구단위계획 입안 등이 이루어질 뿐이다.
 - 결과적으로 현행 국토계획법에 의한 도시·군계획은 “도시·농촌계획이 아니라 농촌이 배제된 도시계획”으로 귀결되는 것이다(송미령 등, 2003a).
- 농어촌에서 수립되는 다수의 계획들의 경우 개별 사업계획 성격으로 국토계획법에 의한 공간계획체계(도시·군계획)와 연계를 갖지 못하고 있다.
 - 농업·농촌 관련 정비사업들도 개별법에 따라 연계 없이 시행되어 사업의 효율성과 경제성이 떨어진다.
 - 실효적 농어촌 계획제도, 즉 재정 투입과 토지이용계획 수단이 일체화된 농어촌 계획제도가 부재하기 때문에 산발적 개발사업 등 점적 개발이 이루어지고 있다는 지적도 있다. 이처럼 재정 투입의 소규모 분산화·다기화로 인해 ‘개별 사업’이라는 하위차원 목표 달성에 매몰되는 한계가 나타난다.

2.1.2. 농어촌에 적합한 용도지역·지구의 부재

- 국토계획법에 입각하여 수립되는 도시계획의 용도지역지구제는 국가 차원의 대단위 토지이용이나 도시지역의 중소 단위 토지이용을 관리하기 위한 목적에 적합한 것으로, 농어촌지역의 토지이용 유도에는 한계가 있다.
- 농어촌지역은 광범위한 면적에 저밀도로 산재하는 공간구조로 인해 도시의 주거지역과 같은 용도지역 세분을 통한 행위제한을 적용하기 곤란하다.
 - 가령, 대체로 농어촌 취락들이 속하는 관리지역 중 계획관리지역의 경우 오염·기피시설 등 도시의 주거지역에 불허되는 시설의 입지가 가능하다.
 - 기존의 농어촌 마을이 갖는 혼합용도의 특성을 살리면서도 상충되는 기능의 시설은 입지하지 못하도록 하는 등 농어촌 여건에 맞는 관리지침이 필요하나 국토계획법에는 이러한 부분이 간과되어 있다.
 - 특히 현행 용도지역·지구제로는 농어촌 어메니티 보전에도 한계가 있다. 가령 계획관리지역에서 허용되는 건축용도 범위가 과다하여 공장, 제조장 등 주변 환경과 조화되지 않는 시설들이 입지하는 결과를 초래한다.

2.1.3. 농어촌지역 공간관리에 적합한 사업 수단의 미비

- 일정 규모(3만㎡) 이상의 개발행위에 대해 수립되는 제2종 지구단위계획의 경우 농촌의 특성과 여건을 반영하지 못하여 적용에 한계가 있다는 비판이 제기되어왔다.
- 제2종 지구단위계획은 일정 규모 이상의 신규 개발 사업에 적합한 수단이다. 따라서 대규모 개발사업이 많지 않고 기존 취락에 대한 재정비 수요가 우세한 농어촌지역에 적용하는 데는 한계가 있다.
 - 도시 근교의 혼주화되는 마을 또는 개발 잠재력이 높은 대규모 취락에 대해 도시적 토지이용으로 전환하려는 목적으로 이루어지는 것이며, 기존

농어촌 토지이용 질서를 보전, 발전시키는 데 필요한 개발수단은 아니라는 주장도 있다.

- 지구단위계획 수립을 위한 지침 역시 농어촌지역의 특성을 반영하고 있지 못해 적용에 한계가 있다. 계획수립지침에서 제시하는 유형 중 농어촌지역에 적합한 유형이 마련되어 있지 못한 한편, 용지 구획, 기반시설 설치, 획지·가구계획 등의 계획수립 기준도 도시지역에 맞추어져 있다.

2.1.4. 소규모 분산 개발로 초래되는 난개발 관리수단 미흡

- 지구단위계획에 해당하지 않는 소규모 개발행위를 통해 발생하는 난개발을 방지할 수 있는 관리기능이 미약하다.
 - 개발행위허가나 농지전용허가는 토지개발 수요에 단편적으로 대응하여 허용 여부만을 결정할 뿐, 지역의 공간구조나 효율성을 고려하여 적절한 배치로 유도하지는 못한다.
 - 개발행위에 대해 적절성 여부를 따져 허가 또는 불허를 판단할 수 있는 준거가 없기 때문에 그러한 개별 개발행위들이 분산적으로 이루어지게 되고 결국 농어촌지역의 난개발로 귀결된다.

2.2. 선행연구의 농어촌 토지이용제도 개선 대안

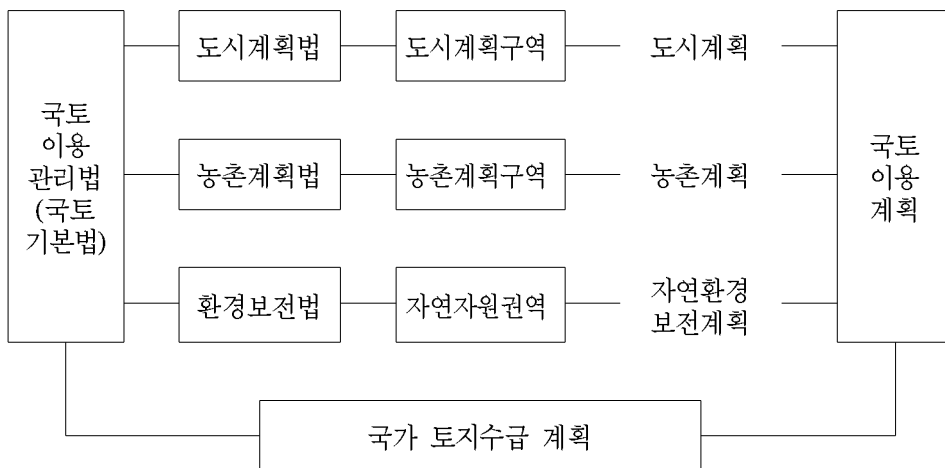
2.2.1. 농어촌계획의 위상 정립에 관한 논의

- 여러 선행연구들은 현행 국토계획법체계에서 농어촌이 배제되고 도시계획적 발상으로만 도시·군계획이 수립되는 문제점을 공통적으로 지적해왔다.
- 이러한 한계에 대응해서 대안적인 농어촌 계획제도의 정립 필요성이 여러 연구에서 제기되었다. 그런데 농어촌계획의 위상이나 성격 등 세부적인 제

도 도입 방안에서는 주요 연구별로 다소 차이를 보인다.

- 첫째, 도시계획에서 독립된 농어촌 계획제도를 도입하고 <그림 2-7>과 같이 농어촌계획에 대한 별도 근거법까지 마련하는 방안이 있다.
 - 이러한 대안은 이정환 등(1993)에서 집중적으로 논의되었으며, 용도지역 상 도시지역(도시계획구역)에 한해서 도시계획이 수립되던 국토계획법 도입 이전 상황에서 주로 제시되었던 대안이다.
 - 국토계획법이 도입되어 형식적으로는 도시와 농어촌을 포괄하는 계획 수립이 가능해진 2003년 이후에는 이처럼 독립적인 농어촌계획체계를 구축하는 대안은 장기 과제 정도로 논의되고 있다.⁸
 - 최근에는 대체로 국토계획법체계 내에서 도시·군계획과 보완적으로 농어촌계획의 위상을 모색하는 대안이 우세한 상황이다.

그림 2-7. 도시계획과 독립된 농어촌계획 위상(국토계획법 도입 이전)

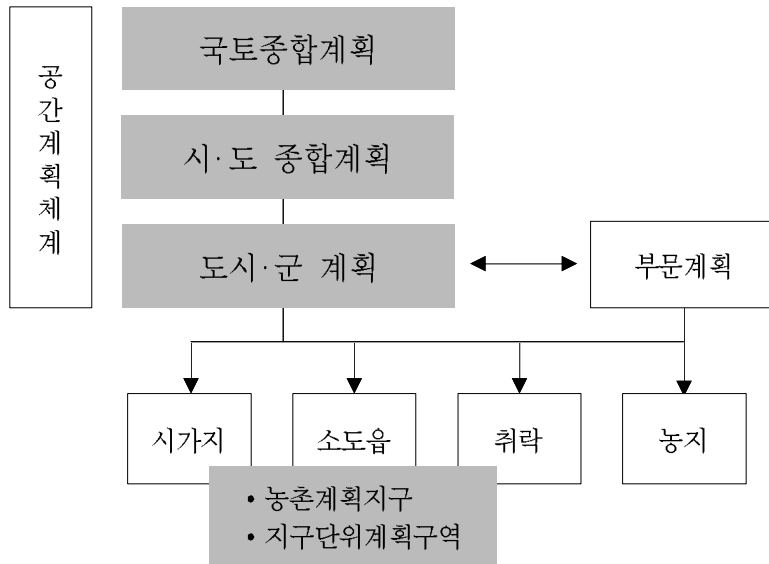


자료: 이정환 등(1993).

⁸ 이병기 등(2008)에서 이러한 제안이 이루어진 바 있다.

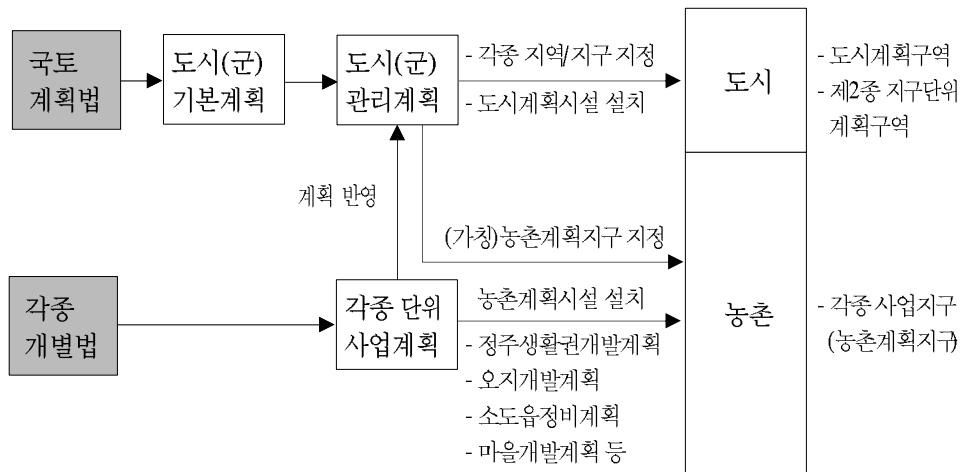
- 둘째, 별도의 완결된 농어촌계획을 만들기보다는 국토계획법에 입각한 도시·군계획이 농어촌 특성까지 반영하여 ‘진정한 도시·농촌계획’으로 기능하도록 만드는 방안이 국토계획법 도입 이후 주로 논의되었다.
 - 송미령 등(2003a)에서 그러한 대안이 제시되었으며, 각종 농업·농촌 정비 계획과 사업을 현행 도시·군계획에 연계시키는 방안을 제시하였다.
 - 다만, 농어촌은 도시와는 다른 공간적·사회경제적 특성을 가지므로 도시·군계획 자체에 농어촌 관련 요소를 모두 담기에는 제약이 있다. 따라서 취락을 중심으로 한 일련의 지구를 ‘농촌계획지구’로 설정하여 이러한 농촌 계획지구의 성격과 위상 등을 국토계획법에 규정할 것을 제안하였다.
 - 이때 농촌계획지구에서 수립되는 계획은 취락을 중심으로 하므로 국토계획법의 지구단위계획과 유사한 위상을 갖는다는 의미에서 도시·군계획의 하위계획으로 설정하였다. 반면 농업생산기반 정비사업 관련 계획은 도시·군계획에 상세히 포함하기에 적합하지 않은 성격으로서 부문(기능)계획의 위상을 갖는 것으로 설정하였다.
 - <그림 2-8>에서는 송미령 등(2003a)의 연구에서 제안한 농어촌계획이 국토계획법체계와 관련하여 갖는 위상, 성격 등을 나타내고 있다.
 - <그림 2-9>는 농촌계획지구의 개념을 보여주고 있다. 이는 농어촌 마을(지역 거점이 될 만한 취락)을 중심으로 주변의 생산공간(농지)과 자연공간(산지·하천 등)을 모두 포함하는 일단의 구역을 대상으로 한다. 개별적으로 실시되는 농업·농촌 정비 관련 사업계획을 종합하여, 물리적 시설정비 외에도 산업·경제 및 자연환경 보전 등의 문제를 종합적으로 해결하는 지구라 할 수 있다.

그림 2-8. 도시(군)계획과 연계한 농어촌계획의 위상 정립 안



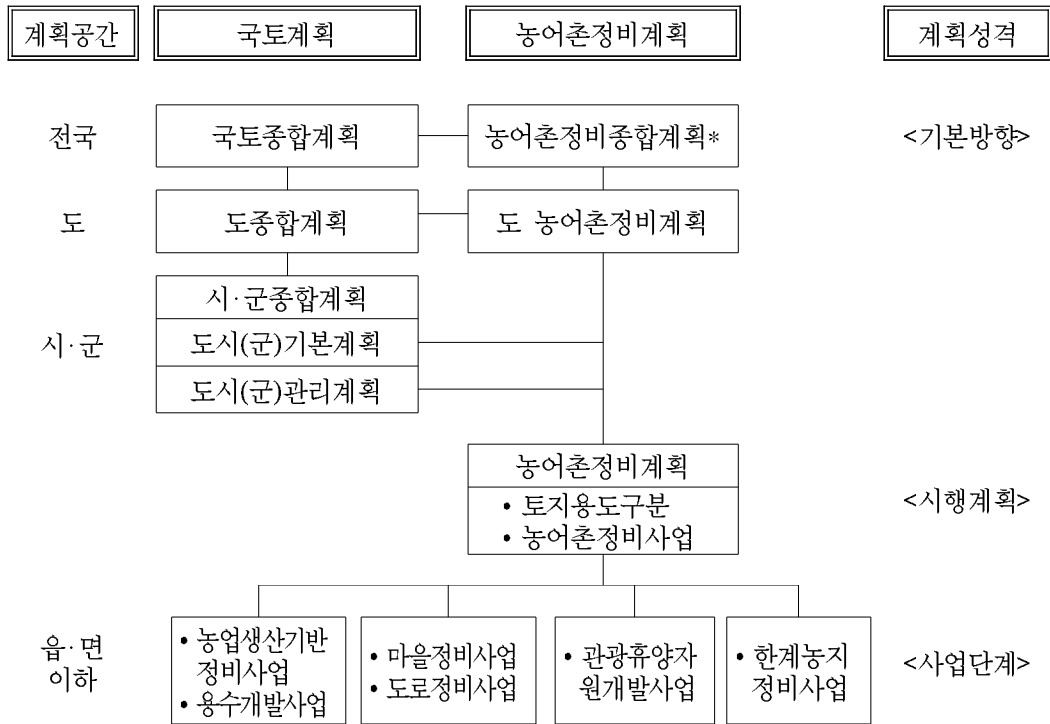
자료: 송미령 등(2003a).

그림 2-9. 농촌계획지구를 통한 도시·군계획과 농어촌정비사업 연계(안)



자료: 송미령 등(2003a).

그림 2-10. 각종 농어촌정비사업을 중심으로 한 농어촌계획체계 정비(안)



주: *는 농어촌생산기반정비계획과 농어촌생활환경정비기본방침을 통합.
 자료: 최혁재 등(2007).

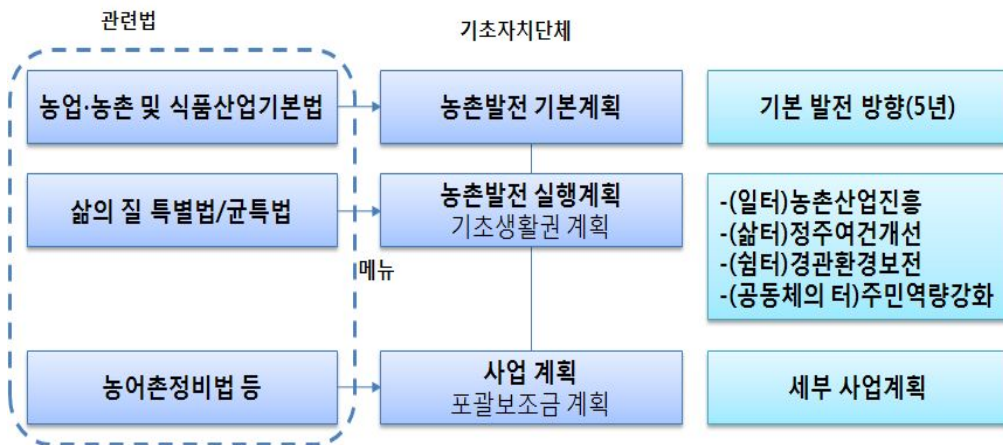
- 셋째, 각종 농어촌 지역개발사업을 중심 내용으로 하는 농어촌계획을 각 공간 단위별로 수립토록 하고 이러한 계획이 국토계획법 체계와 연결되도록 하는 방안이 있다. 대표적으로 최혁재 등(2007)의 연구에서 제시되었다.
 - 현재 농어촌 토지이용과 가장 많이 관련되는 계획이 농어촌정비계획이므로, 이 계획을 각 공간 위계별로 수립하고 해당 계획이 국토계획체계와 상응하도록 계획체계를 정비하자는 것이다.
 - <그림 2-10>에 나타난 바와 같이 전국 차원에서는 농림수산물부 장관이 수립하는 농업생산기반정비계획과 농어촌생활환경정비기본방침을 통합하여, 국토종합계획과 연계되는 ‘농어촌정비종합계획’을 수립한다.⁹

- 도 차원에서는 농어촌정비기본계획을 신설하여 도종합계획과 연계하고, 이를 도시·군기본계획의 부문별 계획에 반영한다.
 - 시·군 단위에서는 도시·군관리계획의 하위계획으로서 농어촌정비계획을 수립하여 토지용도 구분과 농어촌정비사업을 포괄하도록 한다.
 - 농어촌정비계획이 도시·군기본계획에 반영되고 이는 다시 도시·군관리계획으로 이어져, 이를 토대로 농어촌정비계획이 수립되는 순환구조 속에서 계획 간 정합성을 확보하도록 하는 방안이다.
- 넷째, 농어촌의 토지이용 부문 계획에 한정하지 않고 전략계획이나 발전계획까지 범위를 넓혀 농어촌 지역개발계획의 체계화 방안을 제시한 논의들이 이루어졌다. 대표적으로 송미령 등(2009a), 윤원근(2009b), 송미령 등(2010a)의 연구에서 이에 대해 다루었다.
- 농어촌 계획제도 정비의 일환으로, 농어업·농어촌 및 식품산업 기본법, 삶의 질 향상특별법, 국가균형발전특별법 등에 각각 근거하여 수립되는 농어업·농어촌기본계획, 삶의 질 향상계획, 기초생활권 발전계획 등을 먼저 통합하고 체계화할 필요성이 제기되고 있다.
 - 송미령 등(2009a; 2010a)은 <그림 2-11>과 같이 농어촌지역의 다양한 계획들을 기본계획-실행계획-사업계획의 3단계 체계에 맞추어 다수의 계획들을 통폐합하고 관련 법령도 그에 맞게 정비할 것을 제안하였다.
 - 이에 맞추어 농어촌 토지이용계획 분야의 정비 방안에 대해서도 여러 대안을 모색할 수 있다. ① ‘농어촌계획지구’ 또는 ‘농어촌활력증진구역’에 대해 토지이용계획을 수립하는 방안(송미령 등, 2009a; 송미령 등, 2010a), ② 전략계획(또는 발전계획) 하위에 별도의 농어촌 토지이용계획을 신설

⁹ 최혁재 등(2007)에서는 농어촌정비법에 명시된 각급 계획들을 통합한 농어촌정비계획을 주장한 반면, 윤원근(2009)은 통합의 범위를 더욱 넓히고 있다. 농어촌정비법의 계획들뿐 아니라 농지법과 산지관리법의 농지이용 및 산지이용 관련 계획들까지 포괄하는 농어촌 토지이용계획의 도입 방안을 제안하였다.

하는 방안(윤원근, 2009b) 등이 제시된 바 있다.

그림 2-11. 농어촌의 각급 지역개발계획 체계화 방안

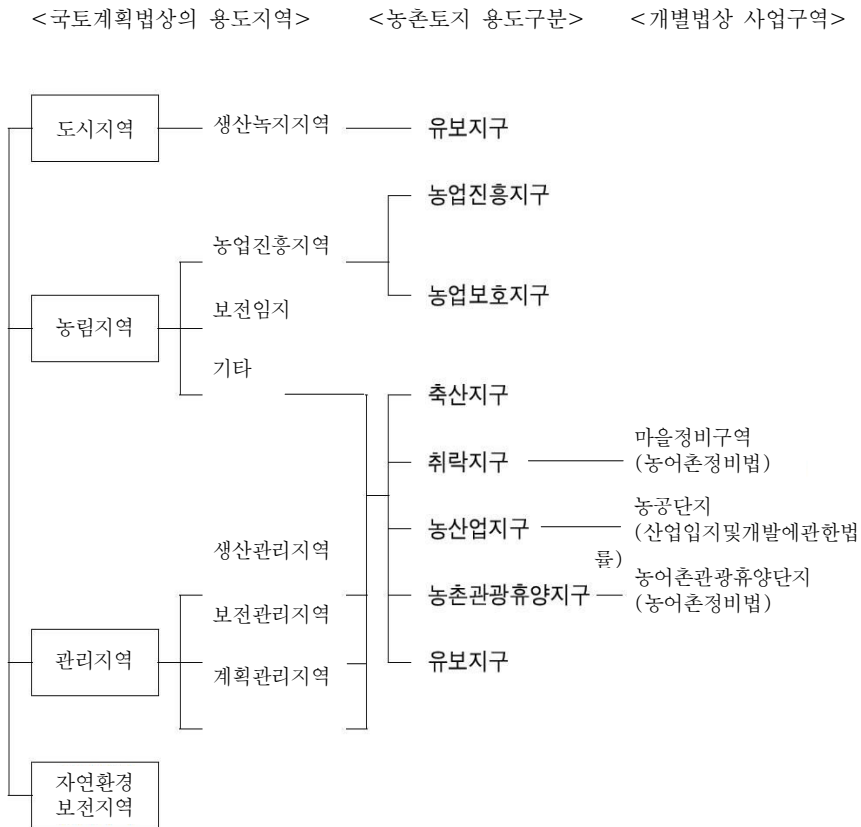


자료: 송미령 등(2009a).

2.2.2. 농어촌의 용도지역·지구 개선에 관한 논의

- 국토계획법의 용도지역·지구 제도가 농어촌의 토지이용 특성에 적합하지 않다는 문제점에 대하여는 현행 용도지구 이외에 추가적인 용도지구를 신설하는 방안이 제시되었다.
 - 최혁재 등(2007)은 농어촌에서 소규모 분산 개발의 집단화를 유도하고 계획적인 토지이용관리를 위해 용도지구를 추가하여 필요한 곳에 지정할 수 있도록 할 것을 제안하였다.
 - <그림 2-12>에 나타난 바와 같이 기존의 취락지구 이외에 축산지구, 농산업지구, 농어촌관광휴양지구 등을 새롭게 구분하는 방안이다.

그림 2-12. 농어촌의 용도지구 추가 구분(안)



자료: 최혁재 등(2007).

- 용도지역·지구를 세분하거나 신설하기보다는 오히려 개별법에 의한 다양한 용도지구를 통폐합하고 보전용도와 개발용도로 현행 지역·지구를 단순화·선명화하는 대안이 제시되기도 하였다(송미령 등, 2003a).
- 계획관리지역에 대해서는 유연한 개발을 가능토록 하고, 그 밖의 생산관리지역·보전관리지역·농림지역·자연환경보전지역에 대해서는 보전 원칙을 강화하는 것이다. 그리고 각종 신규 개발이나 재정비 수요는 농촌계획 지구에 집중시키는 방안이다.

2.2.3. 농어촌 여건을 반영한 사업 수단 도입에 관한 논의

- 제2종 지구단위계획의 내용이 일정 규모 이상의 신개발사업에 적합하도록 만들어져 농어촌에서 활용도가 떨어진다는 문제점이 여러 연구에서 지적되었다. 이에 대한 해결책으로 대체로 다음의 대안들이 제시되었다(송미령 등, 2003a; 최혁재 등, 2007).
 - 제2종 지구단위계획의 최소 면적 규정을 완화한다. 입지 여건이나 계획 유형을 감안하여 구역 규모를 증감하거나 제1종 지구단위계획처럼 최소 면적 규정을 폐지할 수 있다.
 - 현행 제2종 지구단위계획 유형에 농어촌형을 추가한다. 주거형·산업형·유통형·관광휴양형·복합형 등으로 구분된 현행 지구단위계획 유형 중 농어촌에 적합한 것이 없기 때문이다. 신설한 농어촌형 지구단위계획에 대해서는 계획수립 기준을 현실에 맞도록 완화한다.

2.2.4. 기타 난개발 방지 방안 등에 대한 논의

- 개발행위허가제의 한계 등으로 인해 소규모 분산적으로 나타나는 농어촌 난개발 문제에 대한 대안도 선행연구를 통해 논의되었다.
 - 현행 제도의 개선책으로서 송미령 등(2003a)은 현행 개발행위허가제한지역을 확대 지정할 것을 제안하였다.¹⁰
- 국토계획법에 입각한 개발행위허가제만으로는 난개발 문제에 대응하기 어렵기 때문에 조례에 입각하여 지자체가 유연하게 토지이용관리를 하는 대안도 제시되었다.
 - 일본의 사례와 같이 각종 주민협정 등을 활성화하여 농어촌 경관관리 문제에 대응할 필요성도 여러 선행연구에서 제시된 바 있다(성주인, 2005; 송미령·박경철, 2005; 윤원근, 2006).

¹⁰ 보다 근본적인 대안으로 영국과 같은 '계획허가제' 도입이 거론되기도 하였지만, 이는 단시일 내에 도입할 수 있는 방안은 아니다.

2.3. 최근의 농어촌 토지이용 제도 및 여건 변화¹¹

2.3.1. 국토계획법상의 변화¹²

□ 관리지역 내 공장 설립 관련 규제 완화

- 관리지역 내 시설 설치 등과 관련한 규제가 완화되어 왔으며, 특히 관리지역 내 공장 입지와 관련하여 면적기준이나 업종, 연접개발 규제가 지속적으로 완화되었다.
 - 2004년에는 종전 계획관리지역에서 1만㎡ 미만의 공장 설치를 제한하고, 농업·임업·축산업·수산업용을 제외한 창고의 설치를 금지하던 것을, 2002년 12월 31일 이전에 준공된 공장의 경우 기존 공장부지 안에서 증축·개축이 가능하도록 하였다. 창고의 경우 도시계획조례가 정하는 바에 따라 농업·임업·축산업·수산업용 외의 용도로 허용할 수 있도록 하였다(2004.1.20 시행령 개정 공포 및 시행).
- 국토계획법 제정으로 관리지역 내 1만㎡ 미만의 소규모 공장의 신설이 제한됨에 따라 중소기업 창업을 위한 공장용지 확보가 어렵다는 지적에 따라¹³ 2005년 9월 관리지역 내 1만㎡ 미만의 소규모 공장 설립 제한 규정이 그동안 완화되어왔다(2005.9.8 시행령 개정 공포 및 시행).

¹¹ 국토계획법, 농지법, 산지관리법의 시기 순 주요 개정 내용은 <부록 5> 참조.

¹² 2003년 이후에 비도시지역 토지이용과 관련한 국토계획법상의 주요 제도 변화를 검토한다. 2003년 이전에는 도시지역에 대해 도시계획법, 비도시지역에 대해서는 국토이용관리법이 적용되는 등 현행 국토계획법과는 다른 법체계 아래 관리되고 있었으므로 2003년 이후의 주요 법령 개정 내용을 살펴본다.

¹³ 관리지역 내 공장설립 가능 면적을 1만㎡ 이상으로 획일적으로 규제할 경우, 등록 공장의 92.7%가 부지면적 1만㎡ 미만이고 제조업체 평균면적이 3,146㎡인 실정에서 중소기업 창업을 위한 공장용지 확보가 곤란하다는 지적이 제기되었다(건설교통부 보도자료, 2004.9.18일자). 2004년 9월 17일 국무총리 주제로 개최된 “공장설립 완화방안” 등에 관한 관계 장관 회의에서 난개발과 환경훼손 방지방안을 마련하는 것을 전제로 관리지역 내 공장설립 면적 제한을 완화하기로 하는 등의 논의가 이루어졌다.

- 「환경정책기본법」 상의 특별대책지역 등이 아닌 관리지역 안에서 농공단지
지에 허용되는 업종을 중심으로 1만㎡ 미만의 소규모 공장의 신설을 도시
계획위원회의 심의를 거쳐 허용할 수 있도록 하였다. 그리고 1만㎡ 이하의
소규모 공장 설립이 가능하도록 시장·군수가 지정할 수 있는 ‘공장설립가
능지역’ 지정을 활용하도록 하였다.
 - 2005년 1월에는 관리지역 등에서의 연접개발 규제로 인해 이미 개발된 지역
에서 투자에 필요한 공장 부지의 추가적 확보가 곤란해짐에 따라 공장부지
증설에 대한 연접개발 규제를 완화하도록 시행령이 개정되었다(2005.1.15
시행령 개정 공포 및 시행).
- 2008년 1월에는 계획관리지역 내 공장 설립을 일반적으로 허용하고, 도시
계획위원회 심의 절차를 생략하도록 공장 설립 절차가 간소화되었다.
- 같은 해인 2008년 9월에는 농공단지 및 자연녹지지역에 있는 기존 공장의
건폐율을 종전 60% 이하에서 70% 이하로 상향 조정하는 등 공장입지 규
제를 완화하였다. 주로 비도시지역에 입지하는 농공단지의 경우 공업지역
의 다른 산업단지보다 건폐율이 낮아 토지 활용도 제고 및 기업투자 환경
조정 등에 한계가 있다는 문제제기에 따른 것이다.
- 2009년에는 보전 목적의 용도지역에 있는 기존 공장의 한시적 증축을 허용
하기도 하였다(‘09.7.7 시행령 개정 공포 및 시행).¹⁴
- 녹지지역·관리지역·농림지역·자연환경보전지역에 있는 기존 공장을 대상
으로 시장·군수가 지방도시계획위원회의 심의를 거쳐 기반시설의 설치
및 그에 필요한 용지의 확보가 충분하고 주변지역의 환경오염 우려가 없
다고 인정하는 경우에는 건폐율 40% 이내 범위에서 기존 부지에 한해 2
년간 한시적 증축을 허용하기로 하였다.

¹⁴ 2011년에는 이와 같은 기존 공장에 대한 한시적 건폐율 완화를 추가로 2년간 연장하도록
시행령 개정이 이루어졌다(‘11.9.16 시행령 개정 공포 및 시행).

- 동일 개정을 통해 계획관리지역의 공장의 업종에 대한 제한도 폐지되었다.
 - 종전 23개 업종에 대해 허용하고 있던 업종 기준을 완화하여 제철·제강업, 철강선제조업, 도금업 등을 포함한 55개 업종으로 허용 업종이 확대되었다 (2009.7.7 시행령 개정 공포 및 시행).

□ 연접개발 규제의 완화 및 폐지

- 연접하여 개발하거나 수차에 걸쳐 부분적으로 개발하는 경우 하나의 개발행위로 보아 개발행위를 규제하는 연접개발 제한은 국토계획법 시행 이듬해인 2004년부터 지속적으로 점차 완화되는 방향으로 개정이 진행되었다.
 - 예컨대 2008년 9월에는 개발행위허가 대상 토지가 기반시설부담구역이나 공장입지유도지구에 위치한 경우 개발행위허가 규모 산정 시 연접 합산 적용을 배제하도록 하였다.
 - 2010년 4월에는 과거 연접개발 규제 대상에서 제외했던 제1종근린생활시설 및 주택뿐만 아니라, 제2종근린생활시설을 건축하는 경우에도 연접제한을 받지 않도록 하되, 건축 가능한 건축물의 용도·규모 등을 지역에 따라 조례로 정할 수 있도록 하였다.
- 연접개발 규제가 지속적으로 완화되기는 했으나 여전히 연접개발 제한을 회피하기 위해 공장 등이 분산 입지하여 오히려 난개발을 조장한다는 지적이 제기되었고, 결국 2011년 3월에 연접개발 규제를 폐지하였다.
 - 연접개발규제 폐지에 따라 연접개발 제한을 받는 지역(녹지지역, 비도시지역)에서의 개발행위는 원칙적으로 도시계획위원회의 심의를 거쳐 허가하도록 하였다.¹⁵

¹⁵ 다만, 계획적 개발계획이 수립된 지역과 기반시설이 충분한 지역에서의 개발행위 및 국민 생활과 밀접한 건축행위에 대해서는 도시계획위원회의 심의를 생략하도록 하였다.

□ 개발행위허가 기준의 완화 적용

- 개발행위허가 기준을 용도지역이나 기반시설 등에 따라 차등화(완화)하여 적용하는 방향으로 법령 개정이 이루어지기도 했다. 조례를 통해 개발행위허가 기준을 지역에 따라 합리적으로 조정하려는 취지의 변화이다.
 - 2010년 4월에는 공장 등 대규모 단일 시설물의 개발행위허가 규모 제한을 완화하였다. 토지의 효율적 이용, 민간 투자 활성화 등이 배경이다.¹⁶
- 2011년 3월 개발행위허가의 주요 기준 중 하나인 도로 요건과 관련하여, 대규모 부지가 필요한 골프장, 스키장 등의 개발을 위한 토지형질변경 등의 경우 표고·경사도 등에 대한 도시계획조례의 기준이 개발행위의 특성이나 지형 여건 등에 비추어 현저히 불합리하면 도시계획위원회의 심의를 거쳐 기준을 완화 적용할 수 있도록 하였다('11.3.9 시행령 개정 공포 및 시행).
- 2011년 4월에는 지역의 특성, 개발 상황, 기반시설 현황 등을 고려하여 개발행위허가 기준을 시가화 용도, 유보 용도, 보전 용도로 구별하여 정할 수 있도록 하였다('11.4.14 법률 개정 공포, '12.4.15 시행).
 - 지역과 관계없이 개발행위허가 기준을 획일적으로 적용할 경우 개발이 필요한 지역에는 상대적으로 개발이 엄격하게 제한되고, 보전이 필요한 지역은 오히려 난개발이 일어난다는 지적에 따른 것이다.

□ 시설 입지 및 건축 관련 규제 완화

- 2004년 1월에는 수산자원보호구역 및 관광지 내 시설 설치 규제가 완화되었다. 의료시설·운동시설 등 주민편의시설을 광범위하게 허용하고, 관광지·관광단지 및 관광농원지역에 일반음식점과 숙박시설의 설치를 허용하였다.

¹⁶ 단일시설물은 그 입지 및 기반시설 등에 대하여 시·도 또는 대도시도시계획위원회의 심의를 거치면 개발행위 규모에 관계없이 지구단위계획을 수립하지 않아도 설치·허용토록 하였다.

- 수산자원보호구역 내의 주민 생활의 불편 해소를 위해 지목과 관계없이 농어가 주택을 건축할 수 있도록 허용하고, 아울러 수산업 외 농업·임업 용 시설과 의료·운동·복지·문화·종교·묘지 관련 시설(화장장 제외) 등의 제한을 완화했다.
 - 관광지·관광단지 및 관광농원지역에서 일정 규모 이하의 일반음식점(바닥 면적 300㎡ 미만)과 숙박시설(3층 이하, 660㎡ 미만) 설치를 허용하였다.
- 2005년에는 골프장과 같은 특정 시설에 대한 규제를 완화해 주기도 하였다.
- 시행령 개정을 통해 골프장 설치를 위한 도시·군관리계획 입안 시 지방의 회의 의견을 청취하도록 하는 규정을 삭제하여 골프장 설치 시 도시·군관리계획 입안 절차를 간소화하였다.
- 2011년 9월에는 생산녹지지역에 건축 가능한 건축물의 건폐율을 20% 이하 범위에서 시·군 도시계획조례로 정하던 것을, 농수산물 가공·처리시설, 농수산업 관련 시험·연구시설, 농산물 건조·보관시설인 경우에는 건폐율을 해당 생산녹지지역이 위치한 시·군의 농어업 인구 현황, 농수산물 가공·처리시설의 수급실태 등을 종합적으로 고려하여 60% 이하 범위에서 해당 시·군의 도시계획조례로 정하도록 완화하였다.

□ 농업진흥지역·보전산지 해제에 따른 용도지역 변경 간소화

- 시·도지사가 농업진흥지역이나 보전산지를 해제하면서 용도지역 변경을 위한 도시·군관리계획의 변경이 필요하여 시·도 도시계획위원회의 심의를 거친 경우에는 시·도 농업·농촌 및 식품산업정책심의회 또는 지방산지관리위원회의 심의를 거친 것으로 보도록 용도지역 변경 절차를 간소화하였다('11.4.14 시행령 개정 공포, '12.4.15 시행).

□ 기준 완화, 절차 간소화 등을 통한 제2종 지구단위계획의 활성화

- 제2종 지구단위계획제도를 활성화시키기 위해 지정 요건을 완화하거나 인센티브로 받는 용적률을 상향 조정해 주는 등의 완화 조치들도 나타났다.
 - 2005년 1월에는 난개발 방지 등을 위해 30만㎡ 이상으로 제한했던 주거형 제2종 지구단위계획구역의 최소면적기준을 계획구역 안에서 초등학교용지를 확보하여 관할 교육청의 동의를 얻은 경우 등 학생 수용이 가능한 경우에는 최소면적기준을 10만㎡ 이상으로 완화할 수 있도록 하였다
 - 2007년 4월에는 시행령 개정을 통해 제2종 지구단위계획구역에 적용되는 용적률 완화 비율의 상한을 200%로 상향 조정하였다.
- 2009년 8월에는 계획 내용을 간소화할 수 있는 지구단위계획 수립 대상을 명시하였다. 산업 및 유통개발진흥 등을 목적으로 수립하는 제2종 지구단위계획에 대해서는 계획 내용을 간소화할 수 있도록 하였다.
- 2010년에는 지구단위계획구역 지정과 계획 수립을 동시에 추진하는 경우 공동위원회에서 일괄 심의하도록 하고, 지구단위계획구역 내 농지전용의 협의 권한을 시·도지사에게 위임하도록 하는 등 지구단위계획의 계획수립 절차를 간소화하였다.
 - 농지법령상 제2종 지구단위계획구역 지정 시 지자체장이 농지전용에 대하여 농림수산식품부장관과 협의하도록 되어 있었으나, 협의 권한을 시·도지사에게 위임하여 시·도지사와 협의할 수 있도록 하였다.
- 2012년 4월부터는 종전의 제1종 지구단위계획과 제2종 지구단위계획의 종구분을 없애고 한 가지로 통합하여, 지구단위계획구역의 지정 목적과 중심기능, 해당 용도지역의 특성 등을 고려하여 지구단위계획을 수립하도록 하였다(2011.4.14 법률 개정 공포, 2012.4.15 시행).¹⁷

¹⁷ 이러한 지구단위계획 통합은 기후변화에 대응한 기존 시가지의 압축도시(Compact City) 개발,

□ 도시계획 권한의 지방 이양

○ 중앙이 가지고 있던 도시계획 권한의 지방 이양이 진행되었다.

- 2005년에는 시·군에서 수립하는 도시기본계획의 경우 최초로 수립하는 계획에 한해 건설교통부장관의 승인을 얻도록 하고, 이후의 도시기본계획에 대한 승인사무는 도지사에게로 이양하였다.
- 2009년 2월에는 특별시·광역시 도시기본계획에 대한 국토해양부장관의 승인권한을 폐지하는 한편,¹⁸ 종전에 국토해양부장관이 결정하던 도시·군관리계획 중 국가차원에서 관리·조정할 필요성이 적은 ① 5km² 이상의 도시·관리·농림·자연환경보전지역 간 용도지역의 지정·변경, ② 녹지지역의 50만m² 이상의 주거·상업·공업지역으로의 변경 및 ③ 5km² 이상의 제2종 지구단위계획구역의 지정·변경에 관한 도시·군관리계획의 결정권자를 시·도지사로 조정하였다('09.2.6 법률 개정 공포 및 시행).

2.3.2. 농지법상의 변화

□ 농업진흥지역의 규제 완화 및 진흥지역 해제·변경 요건 완화

- 농업진흥지역 지정 후 상당 기간이 경과하여 지역 여건의 변화로 토지이용행위의 제한을 합리적으로 조정할 필요성에 따라, 2006년 1월에는 지정 요건에 부적합하게 된 경우 농업진흥지역을 해제할 수 있는 규모를 종전 1만m²에서 2만m²로 확대하였다.
- 또한 농업생산자단체가 농업진흥구역에서 농산물판매시설을 설치할 수 있도록 하는 등 토지이용행위의 제한을 완화하였다.

용도지역상의 제한을 넘는 복합용도개발, 유희부지 및 입지 부적격시설의 이전·재배치를 통한 도심재개발 등 새로운 도시개발방식을 수용하기 위한 제도적 근거를 마련할 필요에 따른 변화이다.

¹⁸ 도 관할 시·군의 도시기본계획 승인권은 도지사에게 2005년 3월에 이양되었다.

- 시·도지사가 지역 여건에 맞는 토지이용계획을 수립하기 위해 농업진흥지역의 해제·변경 요건을 완화할 필요성이 제기되어 2007년 6월에는 농업진흥지역의 해제·변경 요건을 완화하였다.
 - 1만㎡ 이하의 농업진흥지역을 해제하거나 해당 지역의 여건 변화 등으로 농업보호구역의 전부·일부를 농업진흥구역으로 변경하는 경우 농림부장관의 승인 없이 시·도지사가 해제할 수 있게 되었다.
- 2008년 6월에는 농지전용 등으로 농업진흥지역을 해제하는 경우 대체지 지정을 하지 않아도 되도록 하였다.
 - 종전에는 농업진흥지역을 개발용지로 사용하고자 할 경우 새로운 지역을 농업진흥지역으로 지정하도록 하고 있었으나 대상 농지의 확보가 어렵다는 현실적 부담을 반영한 것이다.
 - 또한 농림수산식품부장관과의 협의를 거쳐 지정되거나 결정된 지역·지구·구역 등에서 시·도지사가 농업진흥지역을 해제하는 경우 면적이 1만㎡를 초과하는 때에도 농림수산식품부장관의 승인 없이 가능하도록 하였다.

□ 농지전용 관련 규제 완화 및 농지전용허가 절차 간소화

- 농지전용에 관한 규제가 지속적으로 완화되었다.
 - 종전에는 시장·군수가 1만㎡ 미만의 농지전용을 허가할 수 있어 창업 및 공장설립 시 관련 허가절차가 복잡하다는 문제점이 제기되었다. 이에 2004년 12월에는 농업진흥지역 밖의 농지전용의 경우 3만㎡ 미만까지 시장·군수가 허가할 수 있도록 농지전용 허가 권한 위임 범위를 확대하였다.
 - 2008년 6월에는 농업진흥지역 밖이면서 계획관리지역이나 자연녹지지역에 해당하는 3만㎡ 이상의 농지에 대한 농지전용 허가권한을 시·도지사에게 모두 위임하도록 확대하여 농지전용 절차를 간소화하였다.

- 축사 설치를 위한 농지전용 규제도 완화되어 마을 인근이나 농업진흥구역 내의 농지에 대해서도 농지전용 허가 없이 축사를 설치할 수 있게 되었다.
 - 2006년 1월에는 농업진흥지역 밖의 농지에 축사를 설치하는 경우 축종에 관계없이 3만㎡까지는 신고만으로 농지전용이 가능하도록 하였다. 농업진흥지역 안의 농지에 축사를 설치하는 경우 3만㎡까지는 농지보전부담금을 면제하도록 하였다.
 - 특히 2007년 7월 농지의 범위에 축산물 생산시설 부지를 포함시켜(농업용 시설에서 농축산업용시설로 변경) 농지전용 절차를 거치지 않고 농지에 축사를 설치·운영할 수 있도록 개정하였다.
 - 이러한 규제 완화의 결과로 전용에 따른 농지보전부담금을 납입하거나 농지관리위원의 확인을 받을 필요가 없게 되는 등 축사를 설치하는 절차가 크게 간소화되었다.

- 농지전용 절차의 간소화를 위해 2009년 5월에는 시·구·읍 또는 면에 두었던 각각의 농지관리위원회가 폐지되었다.
 - 기존에는 농지전용허가, 농지전용 신고에 관한 확인, 농지 소유, 임대차에 관한 실태조사 등의 사안에 대해 읍·면 농지관리위원회의 확인 절차를 거쳐야 했다. 그러나 농지관리위원회가 폐지됨에 따라 농지관리위원회가 확인하던 사항은 해당 시장·군수·구청장이 심사할 때 확인하도록 하였다.

□ 시설 설치 관련 토지이용행위 규제 완화

- 농업진흥구역 안에서 설치가 가능한 시설 규제가 점차 완화되어 왔다.
 - 2003년부터는 농업진흥구역 안에서 보건진료소·마을공동주차장 및 마을공동취수장을 설치할 수 있게 되었다.
 - 2006년 1월에는 농업생산자단체가 농업진흥구역에서 농산물판매시설을 설치할 수 있도록 하는 등 토지이용행위 제한을 완화하였다('06.1.20 시행

령 개정 공포, '06.1.22 시행).

- 2008년에는 농업진흥구역에 설치할 수 있는 농수산물가공·처리시설 부지의 면적 제한이 있어 시설 규모화가 어려웠던 종전 기준에 대하여, 면적 제한을 3천㎡ 미만에서 1만㎡ 미만으로 확대하였다.

2.3.3. 산리관리법¹⁹상의 변화

□ 보전산지 내에서의 규제 완화

- 2005년에는 임업용 산지 안에서 설치 가능한 유기질비료시설에 축산분뇨처리시설 뿐만 아니라 폐목재·짚·음식물쓰레기 처리시설도 포함되는 것으로 범위를 명시했다. 또한 수산자원보호구역안의 3천㎡ 미만 산지에는 양어장·양식장을 설치할 수 있도록 했다('05.8.5 시행령 개정 공포 및 시행).
- 이전에는 보전산지 안에서 산촌개발사업을 위한 시설 및 산림교육시설의 설치가 제한되어 있었으나, 2007년에는 임업소득 증진 및 산림공익기능의 증진을 사유로 산촌개발사업을 위한 시설 및 숲속교실·숲속수련장·산림박물관 등 산림교육시설을 설치할 수 있도록 했다.
 - 또한 산촌개발사업 관련 시설, 산림재해예방·재해복구 등의 시설, 산림교육시설 설치 시에는 종전과 같이 산지전용허가를 받지 않고 산지전용신고를 통해 가능하도록 했다.
- 임업용 산지에서의 행위제한이 완화되는 내용의 개정들도 이루어졌다.
 - 2008년에는 증가하는 도시민의 농어촌 휴양 수요를 충족시키고 농민 소득

¹⁹ 산리관리법은 산지의 종합적·체계적인 관리를 통해 산지의 난개발을 방지하고 친환경적인 산지이용체계를 구축하기 위해 산지의 관리제도를 개선·보완하는 한편, 산림법에서 복잡하게 규정하고 있는 산지의 관리제도를 이해하기 쉽게 정비하고자 산림법에서 분리하여 2002년 12월 30일에 제정(시행 2003.10.1)했다.

증대를 위해, 임업용산지에서 종전에 1만^m² 미만의 농어촌관광휴양단지 및 관광농원에 한해 설치가 가능했던 제한을 3만^m² 미만으로 확대했다.

- 과거 농림어업인 또는 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」의 생산자단체만 임업용산지에서 농림어업용 생산시설 설치가 가능했으나, 2009년에는 영농조합법인 등도 농림어업용 생산시설 등을 설치할 수 있게 되었다.
- 종전에는 공익용 산지에서 농림어업인 주택의 증·개축이 아닌 신축은 허용되지 않았으나, 2009년에는 공익용 산지에서 농림어업인이 농림어업을 경영하면서 실제 거주를 위해 주택 또는 그 부대시설을 설치할 경우 제한적으로(부지면적 660^m² 이하까지) 신축을 허용했다.

□ 산지전용 허가기준 완화 및 허가 권한의 시·도지사 위임 확대

- 2008년에는 공장설립허가를 위한 인허가 시 계획상 도로의 이용에 대해 산지전용허가를 받은 자의 동의를 얻은 경우와 공업지역·계획관리지역에서 1만^m² 미만의 공장시설을 설치하는 경우에는 산지전용이 가능하도록 했다.
- 그리고 도시지역 및 계획관리지역의 경우 산지전용 면적이 50만^m² 이상(보전산지는 3만^m² 이상)인 산지전용허가 등에 관한 산림청장의 권한을 시·도지사에게 위임하기도 했다.
- 2010년에는 사업부지에 준보전산지가 80% 이상 포함될 경우 사업부지에 편입되는 나머지 보전산지(임업용산지)에 대한 행위제한을 준보전산지에 준하도록 완화하였다.

□ 산지관리기본계획제도 및 산지전용 타당성 조사제도 도입

- 산지관리를 강화하는 방향으로의 변화도 있었다. 2010년에는 전국의 산지를 대상으로 산지관리의 목표와 기본 방향 및 보전과 이용 전망 등에 대해

10년마다 산지관리기본계획을 수립하는 산지관리기본계획제도를 도입하도록 했다.

- 같은 법 개정을 통해, 산지전용 또는 산지일시사용 허가 시 미리 기본계획·지역계획과 산지전용·산지일시사용의 필요성, 적합성, 환경성 등을 종합적으로 고려하기 위해 산지전용 타당성조사 제도를 신설하고, 그 결과 및 검토의견은 정보를 공개하도록 했다.

2.3.4. 농어촌 지역개발사업의 양적 확대

- 이상과 같은 제도 변화와 더불어, 농어촌의 지역개발 분야 사업이 양적으로 꾸준히 확대되어온 것도 중요한 여건 변화라 할 수 있다.
 - 1980년대 농어촌 지역종합개발, 1990년대 정주권 및 오지개발 등을 거쳐 2000년대에는 농어촌지역개발을 위한 다양한 정책 사업들이 추진되면서 농어촌 지역개발사업은 양적으로 크게 확대되었다(김정섭 등, 2011).
 - 농림수산식품부가 주관하는 주요 농어촌정책 분야 사업들만 예로 들더라도 2001년부터 2009년 사이에 새로 등장한 사업이 19종에 이르고 있다. 대표적인 사업으로 농촌마을종합개발사업, 전원마을조성사업, 농어촌테마공원사업, 농어촌뉴타운조성사업 등이 있다.

표 2-4. 농어촌지역 활성화 정책 사업의 종류와 예산

구분	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년
정책 사업(개)	6	8	7	9	11	12	16	17	18
예산(억 원)	1,684	1,109	452	1,779	4,668	5,420	6,460	7,916	9,130

주: 농업생산기반정비 분야, 농촌생활환경정비 분야, 농업인 및 농촌주민의 복지와 직접 관련된 사업은 제외함.

자료: 정부회계시스템(집행 기준), 농림수산식품부 연차보고서, 농림사업시행지침 각 연도 등을 참고하여 작성(국비+지방비).

- 2010년부터는 기존에 시행되어 오던 농어촌지역개발사업의 사업비 자체는 유지되고 있으나, 다수가 광역·지역발전특별회계 지역개발계정의 포괄보조금사업으로 통합·운영되기 시작했다.
 - 농어촌개발사업의 스펙트럼이 다양해지고 양적으로도 확대되면서 그동안 분산 추진되던 사업들을 지역 안에서 체계적·통합적으로 추진할 수 있도록 제도적 기반을 마련할 필요성도 높아졌다.

2.3.5. 농어촌지역 토지이용 관련 제도 변화의 요약

- 이상에서 살펴본 바와 같이 2003년 이후에 국토계획법은 대체로 규제가 완화되는 방향으로의 법 개정이 주로 이루어졌다. 요약하면 다음과 같다.
 - 관리지역 내 시설 설치 등과 관련한 규제가 완화되었다. 특히 공장의 입지와 관련하여 면적기준이나 업종, 연접개발 규제가 완화되어 왔다.
 - 국토계획법 시행 이듬해인 2004년부터 지속적으로 점차 완화되는 방향으로 개정되었던 연접개발 제한이 2011년에 이르러서는 폐지되었다.
 - 개발행위허가 기준을 용도지역이나 기반시설 등에 따라 차등화(완화)하여 적용하도록 하는 내용의 법령 개정이 이루어졌다.
 - 과거 불허되던 시설의 입지나 건축 기준에 대한 규제가 일부 완화되었다.
- 농어촌에 대한 계획적 개발·관리의 일환으로 기준 완화 및 절차 간소화 등을 통해 제2종 지구단위계획제도를 활성화하고자 시도했다.
 - 제2종 지구단위계획제도를 활성화시키기 위해 지정 요건을 완화하거나 인센티브로 받는 용적률을 상향 조정해 주는 등의 완화 조치들이 있었다.
 - 2012년 4월부터는 종전과 같은 1종과 2종의 구분을 없애고 통합할 예정이다.
- 농지법은 농업진흥지역의 해지·변경이 용이해지고, 농지에서의 개발행위를 위한 농지전용 절차가 간소화되는 방향으로의 법 개정이 이루어졌다.

- 농업진흥구역에서 농산물판매시설 설치가 가능하도록 규제가 완화되었고, 농수산물가공·처리시설 부지의 면적 제한이 완화되었다.
 - 지정 요건 부적합에 따른 농업진흥지역 해제 규모를 확대하였다. 시·도지사의 농업진흥지역 해제 권한을 확대하며, 대체지 지정을 없애는 등 농업진흥지역 해제·변경이 용이해졌다.
 - 시장·군수의 농지전용 허가권한 위임 범위가 확대되었고, 농지관리위원회가 폐지되었다. 농업진흥지역 밖 농지에 대해 3만㎡까지 신고를 통해 농지전용이 가능해지는 등 농지전용 관련 규제가 완화되고 절차가 간소해졌다.
 - 축사와 관련하여 농지전용 관련 규제가 완화 및 폐지되었다. 농지의 범위에 축산물 생산시설 부지를 포함시켜 농지전용 절차가 불필요해졌다.
- 산지관리법은 농림어업 용도와 공익 용도를 중심으로 보전산지 내 행위제한 완화, 산지전용 허가기준 완화 등이 이루어졌다.
- 산지관리기본계획제도 도입, 산지전용 타당성 조사제도 도입 등 산지관리를 강화하는 방향으로의 변화도 있었지만, 전반적으로는 보전산지·준보전산지의 전용이 지속적으로 증가하는 결과를 가져왔다.
- 한편, 2000년대 이후 농어촌지역개발사업이 양적으로 대폭 확대되고 스펙트럼도 다양해지는 여건의 변화도 진행되었다.
- 농어촌지역개발 분야의 다양한 사업들이 추진되면서 이러한 사업들을 지역 안에서 체계적·통합적으로 추진해야 할 필요성도 높아지고 있다.

2.3. 농어촌 계획제도 정립을 위한 연구 쟁점

- 지금까지 현행 농어촌 토지이용제도와 관련하여 선행연구에서 제기된 쟁점들을 살펴보았으며, 제도 개선을 위한 대안들에 대해서도 검토하였다.

- 선행연구에서 논의한 문제점이나 정책 개선 대안 등은 상당 부분 현 시점에서 적실하고 유효하다고 볼 수 있다.
- 그러나 이와 더불어 최근의 제도 변화로 인해 새롭게 검토가 필요한 사항들이 있을 것이다.
 - 그동안 농어촌 지역개발 분야의 정책 사업들이 확대되었다. 그리고 농어촌정비법에는 이러한 지역개발사업의 추진 수단이 되는 마을정비구역제도가 도입되었다.
 - 국토계획법, 농지법 등에서는 대체로 토지이용규제 완화를 주 내용으로 하는 변화가 있었다. 지구단위계획제도, 개발행위허가제도 등도 도입 당시에 비해 변화하였거나 변화가 예상된다.
 - 따라서 농어촌 계획제도 도입 방안을 모색하기 위해 선행연구에서 제시한 대안들과 더불어 최근의 제도 변화 상황도 함께 고려하고자 한다.
- 그동안 국토계획법체계가 농어촌 토지이용관리에서 제약이 있다는 지적이 꾸준히 제기된 바 있다. 본 연구에서는 이 점을 감안하여 농어촌 관련 법령의 개선을 통해 도입 가능한 농어촌계획의 방향과 제도적 틀을 도출하는 데 초점을 둔다.
 - 국토계획법의 개정에서 우선적으로 농어업·농어촌 분야 법령과 제도를 정비하는 선에서 도입할 수 있는 농어촌계획의 골격을 마련하는 것이 본 연구에서 중점을 둔 과제이다.
- 다만, 농어촌계획의 체계화와 함께 국토계획법 체계를 보완적으로 활용할 수 있도록 현행 국토계획법 관련 제도의 활용 실태, 제약점, 가능성 등에 대해서도 보다 면밀히 고찰하도록 한다.
 - 국토계획법의 도시·군계획, 지역·지구제도, 지구단위계획 등의 활용 실태에 대해 현장 조사를 포함한 면밀한 현황 분석을 진행하고자 한다.²⁰

- 그리고 지구단위계획제도와 같은 사업 수단에 대해서도 농어촌계획에 대해 보완적으로 활용하기 위한 방안을 살펴보기로 한다.
- 농어촌 분야의 제도 운용 실태에 대해 고찰한다. 주로 살펴볼 사항은 그동안 꾸준히 확대된 각종 지역개발사업들을 선 계획의 원칙에 근거하여 추진함에 있어 현행 제도가 지니고 있는 가능성과 제약점을 파악하는 것이다.
 - 각급 계획의 수립 현황을 살펴보고 그것이 갖는 문제점을 고찰한다. 즉 확대된 농어촌 지역개발사업 영역을 공간계획적 관점에서 보다 체계적으로 추진하는 데 현행 제도가 어떠한 한계를 안고 있는지 관련 계획 현황을 살펴볼 것이다.
 - 농어촌정비법에 근거하는 주요 농어촌 지역개발사업의 실태를 살펴볼 것이다. 특히 사업의 추진 수단으로서 지구단위계획에 상응한다고 볼 수 있는 마을정비구역 제도 활용 실태를 고찰한다.
- 이상의 실태 분석 결과 및 선진국의 제도 운영 사례 등을 바탕으로 농어촌 계획제도의 정립 방안을 제시할 것이다.
 - 농어촌계획은 국내의 제도적인 여건을 감안할 때 농어촌정비법에 근거한 각종 사업들의 체계적인 추진 방안을 골격으로 구성되리라 예상된다. 따라서 농어촌의 각종 지역개발사업에 기반하되, 공간계획으로서의 위상을 확보하는 방안을 주로 논의하고자 한다.
 - 그리고 이러한 농어촌계획을 제도화하기 위해 국토계획법을 비롯한 관련 계획과 어떠한 관계를 갖는지 그 위상을 명확히 할 필요가 있다. 아울러 그러한 계획이 작동하는 데 수반되어야 할 법령 개선 사항에 대해서도 고찰할 것이다.

20 특히 지역·지구제도와 관련해서는 자연취락지구 등 농어촌에 직접 관련되는 용도지구를 중심으로 실태를 파악할 것이다. 계획제도와 직접 관련되지는 않지만 농어촌의 난개발 제어를 위한 수단인 개발행위허가제 문제 등도 고찰할 것이다.

제 3 장

농어촌의 토지이용 실태

- 농어촌의 토지이용 관련 통계지표 분석(개발행위허가, 용도지역 변화, 농지전용 등)
- 농어촌 토지이용 문제의 현장 사례를 지역 유형별로 고찰
- 공무원 설문조사 결과를 바탕으로 한 지역 유형별 농어촌 토지이용의 현안 검토
 - ▷ 지역별로 다양한 양상으로 나타나는 난개발 현상 등 토지이용 문제에 대해 농어촌 유형을 감안하여 차별적으로 대응해야 한다는 시사점 제시

1. 농어촌의 토지이용 관련 주요 지표

- 농어촌의 토지이용 관련 현안들은 지역 여건에 따라 상이하게 나타날 수 있다. 제1절에서는 농어촌의 토지이용 변화를 나타내는 주요 통계 지표 집계 결과를 시·군별로 살펴보고자 한다.

1.1. 개발행위허가 건수 및 면적

1.1.1. 개발행위허가의 증감 추이

- 농어촌의 개발수요 정도는 개발행위허가²¹ 면적을 통해 추정해 볼 수 있다. <표 3-1>에 나타난 바와 같이 토지의 형질 변경, 토지의 분할 등 전국적인

개발행위허가 건수와 면적은 매년 꾸준히 증가하고 있다.

- 건수 기준으로는 연평균 6.6%, 면적 기준으로는 연평균 24.7%가 증가한 것으로 집계되었다.
- 특히 토지의 분할 행위가 가장 큰 증가를 보여서 연평균 증감률(면적 기준)이 39.6%로 나타나고 있다. 토지의 형질 변경도 연평균 14.2%가 증가한 것으로 집계된다.

표 3-1. 개발행위 유형별 건수 및 면적 변화(2004-2010년)

단위: 건수, m², 비율

구 분		2004년	2006년	2008년	2010년	증감률(%)
합계	건수	56,750	63,637	72,458	83,246	+6.6
	면적	105,006,268	224,790,988	428,187,205	395,430,232	+24.7
	비율	100.0	100.0	100.0	100.0	
토지의 형질변경	건수	44,366	45,074	45,959	56,265	+4.0
	면적	61,134,617	74,149,359	127,759,452	135,640,352	+14.2
	비율	58.2	33.0	29.8	34.3	
토석채취	건수	631	549	615	601	-0.8
	면적	6,273,134	7,944,954	18,100,815	5,540,673	-2.0
	비율	6.0	3.5	4.2	1.4	
토지분할	건수	9,733	15,806	23,891	24,853	+16.9
	면적	33,841,921	138,549,443	272,178,484	250,319,593	+39.6
	비율	32.2	61.6	63.6	63.3	
물건의 적치	건수	801	675	527	651	-3.4
	면적	2,794,299	2,115,785	2,052,887	2,765,664	-0.2
	비율	2.7	0.9	0.5	0.7	
공작물의 설치	건수	1,219	1,533	1,466	876	-5.4
	면적	962,297	2,031,447	8,095,567	1,163,950	+3.2
	비율	0.9	0.9	1.9	0.3	

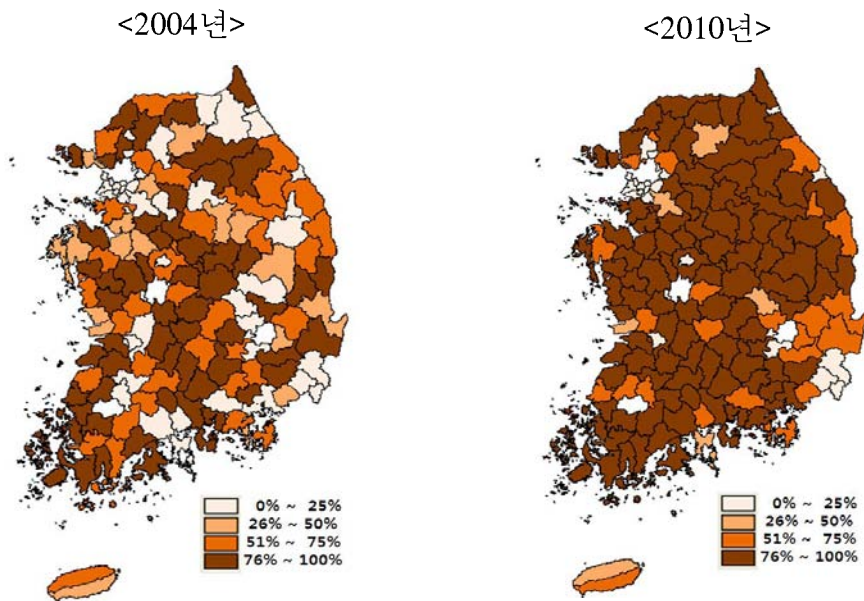
주: 개발행위허가 유형 중 건축물 건축행위는 포함되어 있지 않음.

자료: 국토해양부, 한국토지공사 「도시계획현황」 각 연도.

21 개발행위의 유형은 토지의 형질변경(경작을 위한 토지의 형질변경은 제외), 토석의 채취(토지의 형질변경을 목적으로 하는 것은 제외), 토지분할, 물건의 적치(농지지역·관리지역 또는 자연환경보전지역에서 물건을 1개월 이상 쌓아놓는 행위), 건축물의 건축 또는 공작물의 설치 등 다섯 가지이다.

- 지자체에서 발생하는 개발수요의 상당 부분이 농어촌 지역에서 소화되고 있다. 이는 각 시·군의 도시지역 외 용도지역에서의 개발행위허가 면적 비율의 변화를 2004년과 2010년을 기준으로 비교한 <그림 3-1>에서 알 수 있다.
 - 전체적으로 개발행위허가 면적 중 도시지역이 차지하는 비율은 2004년에 61.1%로 나타났으나 2010년에는 22.6%로 줄어들었다.
 - 반면에 도시지역 외 용도지역(관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역)에서의 허가 면적 비율은 38.9%에서 77.4%로 증가하였다.
 - 도시지역 외 용도지역의 개발행위허가 면적 비중이 76% 이상인 시·군은 2004년 67개 지자체에서 2010년 107개 지자체로 늘었다.

그림 3-1. 시·군별 도시지역 외 용도지역의 개발행위허가 면적 비율 변화



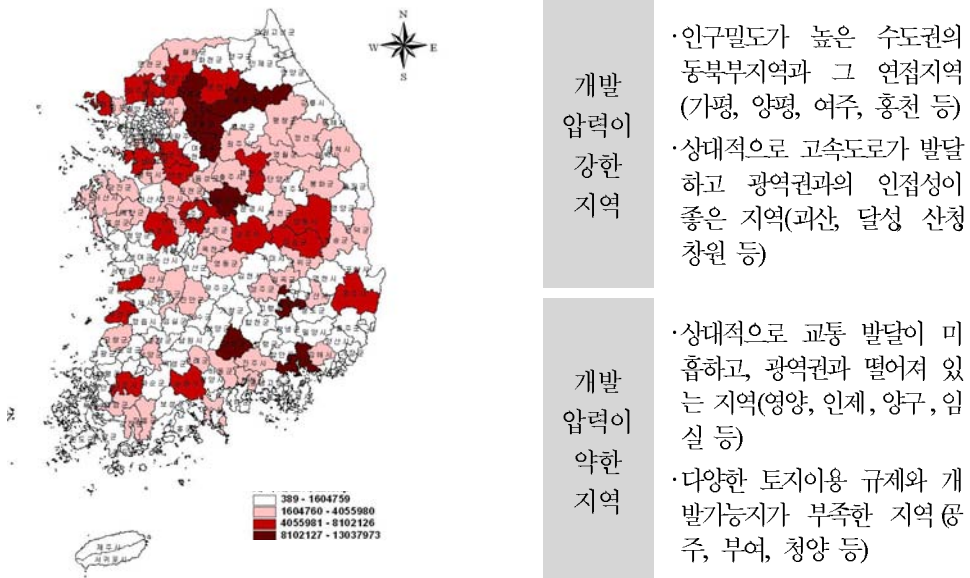
주: 1) 비율(%)이 의미하는 바는 각 시·군의 전체 개발행위면적 중 도시지역 외 용도지역(관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역)이 차지하는 면적 비중임.
 2) 분석대상은 시·도를 제외한 161개 시·군(기장군, 달성군, 울주군, 용진군, 울주군은 포함으로, 2010년 행정구역을 기준을 비교 분석하였음. 2004년도 통계자료부터 시·군별 개발행위허가 면적 제공을 제공하고 있음.

1.1.2. 지역별 개발행위허가 면적 변화

○ 개발행위허가 면적(2010년 기준)을 시·군 단위로 집계하여 비교한 결과가 <그림 3-2>에 나타나 있다.

- 인구밀도가 높은 수도권의 동북부지역과 그 연접지역(가평, 양평, 여주, 홍천 등)을 중심으로 개발압력이 매우 높음을 알 수 있다. 또한 상대적으로 고속도로가 발달하는 등 최근 도시 접근성이 높아진 지역을 중심으로 개발 압력이 높음을 알 수 있다.
- 개발 압력이 약한 지역은 상대적으로 교통 발달이 미흡하고 광역권과 떨어져 있는 지역이다. 또한 다양한 토지이용 규제가 많고 개발가능지가 부족한 지역은 개발 압력이 상대적으로 약함을 알 수 있다.

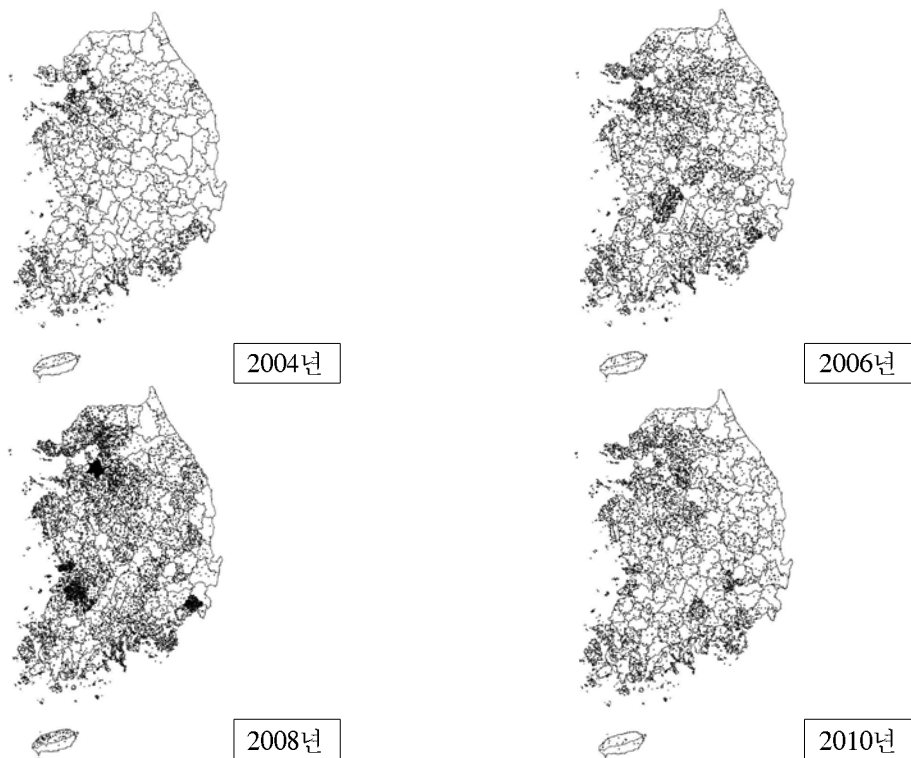
그림 3-2. 시·군별 개발행위허가 면적 분포(2010년)



주: 1) 분석대상은 시·도를 제외한 161개 시·군(기장군, 달성군, 울주군, 울진군, 울주군은 포함)으로, 2010년 행정구역을 기준으로 비교·분석함.
 2) 시·군의 개발 압력은 2010년도 개발행위 허가면적을 기준으로 하였으며, 4단계 자연 구분법(natural breaks)을 사용함. 이 구분법을 사용한 이유는 시·군 개발압력의 정도를 간단하면서도 명료하게 보여주기 때문임.

- 연도별 개발행위허가 면적을 시·군 단위로 집계해서 그 변화 양상을 보여주는 결과가 <그림 3-3>에 나타나 있다.
- 수도권 시·군 및 광역시 주변 등 대도시권을 중심으로 개발행위가 확대되는 양상을 확인할 수 있다.
- 연도별로도 개발행위허가 면적이 대체로 증가하는 양상이라는 것을 짐작할 수 있다. 특히 2008년 시·군의 평균 개발행위허가 면적은 2,616,514m²로, 이는 2004년 허가 면적인 544,565m² 비해 4.8배나 높은 수치이다.

그림 3-3. 시·군별 개발행위허가 면적의 연도별 비교



주: 1) 1개 점(dot)은 100,000m²의 개발행위허가면적을 의미함.
 2) 분석대상은 시·도를 제외한 161개 시·군(기장군, 달성군, 울주군, 용진군, 울주군 은 포함)으로, 2010년 행정구역을 기준을 비교·분석함.

- 이상의 집계 결과에서 알 수 있듯이 농어촌의 토지이용 수요는 지역의 입지적 여건에 따라 차이를 보인다. <표 3-2>에서는 수도권과 비수도권 시·군을 구분하여 2004년과 2010년의 개발행위허가 면적 변화를 비교했다.
- 수도권 시·군의 경우 군 지역이 오히려 시 지역보다 개발행위허가 면적이 크게 증가하는 모습이다. 대도시권에서는 농어촌이라 하더라도 도시 지역 이상으로 높은 개발 압력을 받고 있음을 짐작할 수 있다.
 - 2004년 수도권 시급 지자체의 개발행위허가 평균 면적은 188,059㎡로, 군급 지자체의 평균 면적보다 4.5배 많았고, 비수도권 시급 또는 군급 지자체의 평균보다도 2~5배 많게 나타났다.
 - 그런데 2010년에는 수도권 시급 지자체의 개발행위허가 평균 면적은 4,206,837㎡로, 군급 지자체의 평균 면적보다 적었다. 수도권 군급 지자체의 개발행위허가 평균 면적은 10,020,017㎡로 수도권 시급 지자체보다는 2.5배, 비수도권 시급 또는 군급 지자체보다는 4~5.5배가 더 많게 나타났다.
 - 연평균 증감률은 수도권 군급 지자체가 64.9%로 가장 높고, 비수도권 군급 지자체가 35.5%로 그 다음으로 높았다.

표 3-2. 수도권(시·군)과 비수도권(시·군)의 개발행위허가 면적 비교

단위: ㎡ %

구분			2004년	2010년	증감률(%)
수도권	시	전체	1,488,059	4,206,837	+18.9
		비도시지역	760,135	3,025,158	+25.9
	군	전체	497,851	10,020,017	+64.9
		비도시지역	328,583	9,433,315	+75.0
비수도권	시	전체	667,816	2,449,504	+24.2
		비도시지역	235,239	1,815,043	+40.6
	군	전체	299,035	1,848,210	+35.5
		비도시지역	195,381	1,694,268	+43.3

주: 분석대상은 시·도를 제외한 16개 시·군(기장군, 달성군, 울주군, 용진군, 울주군은 포함)으로, 2010년 행정구역을 기준으로 비교 분석함. 개발행위허가 유형 중 건축물 건축행위는 포함되어 있지 않음. 연평균 증감률(%)은 2004년부터 2010년까지 증감률임
 자료: 국토해양부, 한국토지공사 「도시계획현황」 각 연도.

1.2. 농지 및 산지의 전용 추이

- 각종 개발행위는 농지 및 산지 전용을 수반하므로 농어촌의 토지이용 변화 양상을 농·산지전용 면적 집계 결과를 통해 살펴볼 수 있다.
 - <표 3-3>에서는 농지전용 면적의 변화 추이를 전체적으로 보여주고 있는데, 연평균 6.3%가 증가한 것으로 나타나고 있다.
 - 농지전용은 농림지역 이외 용도지역에서 더욱 증가하는 모습이다. 농업진흥지역 안 농지전용 면적 비중은 2004년 19.9%에서 2010년 13.0%로 점차 줄어들었지만, 농업진흥지역 밖 농지전용 면적 비중은 2004년 80.1%에서 2010년 87.0%로 늘어난 것이다.²²
 - 지목별로는 농업진흥지역 안에서는 주로 논을 중심으로 전용이 이루어졌으며, 농업진흥지역 밖에서는 논과 밭의 전용 비중이 비슷하였다.
- 용도별로 농지전용 현황을 구분해서 비교한 결과가 <표 3-4>에 제시되었는데, 공용·공공시설 및 공익시설 설치에 의한 농지전용이 가장 큰 비중을 차지하는 모습이다.²³
 - 전체 농지전용 면적 중 공용·공공시설 및 공익시설이 차지하는 비중은 2010년 40.6%로 나타났으며, 다음으로 주택시설이 23.4%를 차지하였다.
 - 최근에는 주택시설, 광공업시설 등에 의한 농지전용 면적이 더욱 증가하는 경향을 보인다. 특히 광공업시설의 농지전용 연평균 증감률은 20.2%로 나타났으며, 전체 농지전용 면적 비중은 2010년 14.8%를 차지하였다.
 - 농어업용시설의 농지전용 연평균 증감률은 -13.1%로, 전체 농지전용 면적 비중은 점차 감소하여 2010년 4.1%를 차지하였다.²⁴

²² 농업진흥지역 이외 지역에서 농지전용이 활발한 것은 개발행위허가 제도의 도입과 밀접한 관련을 갖는다. 이에 대해서는 제4장에서 본격적으로 논의할 것이다.

²³ 농지전용 통계자료(한국농어촌공사, 2010)에 따르면, 농지전용면적 증감 요인을 다음과 같이 분석하고 있다. 공공 부문은 4대강사업, 도시계획변경, 도로 신설 등 사회간접시설 편입에 따른 농지전용이 많았고, 광공업은 산업단지조성 확대 등으로 증가하였다. 택지 면적 등 주거시설 용도는 2008년 이후 보금자리사업 확대 등으로 증가하였다. 기타시설인 마을회관, 경로당, 운동시설, 근린생활시설, 관광시설 등은 전반적으로 감소하였다.

표 3-3. 구역별 농지전용 면적 변화(2004-2010년)

단위: ha, %

구 분		2004년	2006년	2008년	2010년	증감률(%)
전용면적 (계)	면적	15,686	16,215	18,215	18,732	+6.3
	비율	100.0	100.0	100.0	100.0	-
	논	8,525	8,159	9,977	9,843	+6.0
	밭	7,161	8,056	8,238	8,889	+6.6
농업진흥 지역 안	면적	3,124	2,904	3,189	2,429	-2.4
	비율	19.9	17.9	17.5	13.0	-
	논	2,414	2,116	2,645	1,888	-2.6
	밭	710	788	544	541	-1.6
농업진흥 지역 밖	면적	12,562	13,311	15,026	16,303	+8.2
	비율	80.1	82.1	82.5	87.0	-
	논	6,111	6,043	7,332	7,955	+9.0
	밭	6,451	7,268	7,694	8,348	+7.4

자료: 한국농어촌공사, 농지전용통계자료집. 각 연도.

표 3-4. 용도별 농지전용 면적 변화(2004-2010년)

단위: ha, %

구 분		2004년	2006년	2008년	2010년	증감률(%)
합계	면적	15,686	16,215	18,215	18,732	+3.0
	비율	100.0	100.0	100.0	100.0	
공용·공공시설 및공익시설	면적	6,887	5,593	8,369	7,603	+1.7
	비율	43.9	34.5	45.9	40.6	
주택시설	면적	3,804	3,517	2,424	4,378	+2.4
	비율	24.3	21.7	13.3	23.4	
광공업시설	면적	915	1,334	2,490	2,766	+20.2
	비율	5.8	8.2	13.7	14.8	
농어업용 시설	면적	1,783	2,442	893	768	-13.1
	비율	11.4	15.1	4.9	4.1	
기타시설	면적	2,297	3,329	4,039	3,217	+5.8
	비율	14.6	20.5	22.2	17.2	

자료: 한국농어촌공사, 농지전용통계자료집. 각 연도.

24 농어업시설 설치로 인한 농지전용이 감소한 것은 최근의 제도 변화 때문이라 판단된다. 즉 축사가 농업용시설로 인정되어 농지전용 없이 축사를 설치할 수 있게 됨으로써 통계 수치 상으로는 농업용시설로 인한 농지전용의 비중이 줄어들게 된 것이다.

- 산지전용의 경우도 농지전용과 크게 다르지 않은 모습이다. 지난 6년간 산지전용 면적은 연평균 6.9% 증가하였다.
- 특히, 보전산지의 전용 면적은 2004년 2,027ha에서 2010년 4,446ha로 2배 이상 증가하였다.
- 유형별로 살펴보면, 택지 개발로 인한 산지전용 면적의 비중이 2004년 22.0%에서 2010년 11.4%로 감소한 반면, 공장 개발에 따른 산지전용 면적의 비중은 2004년 14.6%에서 2010년 18.9%로 증가하였다.

표 3-5. 유형별 산지전용 면적 변화(2004-2010년)

단위: ha, %

구 분		2004년			2010년			증감률 (%)	
		소계	보전	준보전	소계	보전	준보전		
합계	면적	7,952	2,027	5,925	11,851	4,446	7,405	+6.9	
	비율	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0		
농업용	농지	340	71	269	393	147	246	+2.4	
	비율	4.3	3.5	4.5	3.3	3.3	3.3		
초지	면적	17	2	15	57	28	29	+22.4	
	비율	0.2	0.1	0.3	0.5	0.6	0.4		
비농업용	택지	면적	1,751	94	1,657	1,355	371	984	-4.2
	비율	22.0	4.6	28.0	11.4	8.3	13.3		
	공장	면적	1,158	227	931	2,240	720	1,520	+11.6
	비율	14.6	11.2	15.7	18.9	16.2	20.5		
	광업	면적	125	30	95	101	55	46	-3.5
	비율	1.6	1.5	1.6	0.9	1.2	0.6		
	도로	면적	1,539	728	811	1,115	443	672	-5.2
	비율	19.4	35.9	13.7	9.4	10.0	9.1		
	골프장	면적	330	22	308	1,223	744	479	+24.4
	비율	4.1	1.1	5.2	10.3	16.7	6.5		
스키장	면적	180	173	7	3	3	0	-49.5	
비율	2.3	8.5	0.1	0.0	0.1	0.0			
묘지	면적	97	18	79	61	30	31	-7.4	
비율	1.2	0.9	1.3	0.5	0.7	0.4			
기타	면적	2,415	662	1,753	5,303	1,905	3,398	+14.0	
비율	30.4	32.7	29.6	44.7	42.8	45.9			

주: 기타용도는 공용·공공용, 교육, 종교, 전기통신 등이 주를 이룸.
 자료: 산림청. 임업통계연보. 각 연도.

1.3. 국토계획법상 용도지역 면적 변화 추이

○ 국토계획법에 의한 용도지역 구분은 전국 토지이용의 근간을 이룬다. <표 3-6>에 나타난 바와 같이 농어촌지역인 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역의 면적은 지속적으로 감소하는 추세이다.

- 지난 6년간 도시지역 면적의 연평균 증감률은 0.6%로 나타났다. 택지 개발, 산업단지 조성 등을 위한 도시적 토지이용의 수요는 관리지역, 농림지역 등의 용도 전환을 통해 충족된 것을 짐작할 수 있다.

표 3-6. 용도지역 면적 변화(2004-2010년)

단위: km², %

구분		2004년	2006년	2008년	2010년	증감률(%)	
합계	면적	105,945	106,192	106,136	105,522	-0.07	
	비율	100.0	100.0	100.0	100.0		
도시지역	면적	16,902	17,043	17,317	17,492	+0.57	
	비율	16.0	16.0	16.3	16.6		
비도시지역	관리지역	면적	25,970	25,905	25,603	25,824	-0.09
		비율	24.5	24.4	24.1	24.5	
	농림지역	면적	51,047	51,035	50,689	50,481	-0.19
		비율	48.2	48.1	47.8	47.8	
	자연환경보전지역	면적	12,026	12,209	12,527	11,725	-0.42
		비율	11.4	11.5	11.8	11.1	

주: 연평균 증감률(%)은 2004년부터 2010년까지 증감률임.
 자료: 국토해양부, 한국토지공사 「도시계획현황」.

○ 국토계획법을 도입하여 본격적으로 운용하면서 용도지역에 어떠한 변화가 있었는지 비교해보고자 한다. <표 3-7>에서는 법 도입 이전인 2002년도의 용도지역과 비교하여 2010년 용도지역 면적이 어떠한지 살펴보았다.

- 2010년의 관리지역 면적 자체는 2002년 준도시지역 및 준농림지역을 합한 면적과 비교해서 큰 변화가 없는 것으로 나타났다.

- 그러나 개발 용도로 분류되는 계획관리지역의 면적이 11,410km²로 나타났는데, 이는 2002년 준도시지역의 면적(977km²)에 비해서는 약 12배가 늘어난 규모이다. 또한 전체 관리지역 면적의 약 44%를 계획관리지역이 차지하고 있다.
- 개발 용도라 할 수 있는 계획관리지역이 전체 관리지역에서 이처럼 높은 비중을 차지하고 있는 것은 관리지역의 토지이용 기조가 전체적으로 보전 목적보다는 개발 목적에 우선순위를 두고 있는 것으로 판단할 수 있다.²⁵

표 3-7. 국토계획법 도입 전후의 용도지역 면적 변화

단위: km², %

2002년			2010년		
합 계	105,950	(100.0)	합 계	105,522	(100.0)
도시지역	16,481	(15.6)	도시지역	17,492	(16.6)
준도시지역	977	(0.9)	관리지역(소계)	25,824	(24.5)
준농림지역	25,310	(23.9)	계획관리지역	11,410	(10.8)
			생산관리지역	4,502	(4.3)
			보전관리지역	9,202	(8.7)
			미세분	709	(0.7)
농림지역	51,018	(48.2)	농림지역	50,481	(47.8)
자연환경보전지역	12,164	(11.5)	자연환경보전지역	11,725	(11.1)

주: ()는 전체 면적 대비 구성비(%)임.

자료: 국토해양부, 한국토지공사 「도시계획현황」 재구성.

²⁵ 2003년 국토계획법을 도입한 주된 배경 중 하나는 준농림지역을 중심으로 일어난 난개발에 대응하는 것이었다. 그래서 준농림지역과 준도시지역을 관리지역으로 통합하고 계획적인 토지이용관리 수단을 도입하고자 했다. 하지만 이와 같이 관리지역 중 개발 목적의 계획관리지역이 높은 비중을 차지하고 있어 난개발 방지라는 국토계획법 도입의 취지를 제대로 살리지 못하고 있다고 평가된다.

2. 농어촌 토지이용의 현장 사례

- 농어촌의 개발행위 및 농·산지전용 증가 추세, 개발 목적 용도지역의 과도한 설정 등을 통계지표를 통해 확인하였다. 이러한 사실을 감안할 때 계획적인 토지이용관리라는 정책 방향에도 불구하고, 난개발을 비롯한 각종 토지이용상의 문제들이 농어촌 현장에서 광범위하게 나타나리라 예상할 수 있다.
- 제2절에서는 농어촌 현장에서 확인되는 다양한 토지이용 문제들을 실제 사례를 중심으로 살펴보고자 한다. 앞서 대도시권 농어촌과 일반 농어촌 간에 개발수요 등에서 뚜렷한 차이가 나타난다는 것을 지적한 바, 최근의 농어촌 토지이용 변화 사례에 대해 이들 두 유형을 구분하여 고찰할 것이다.

2.1. 대도시권 농어촌의 토지이용 문제

2.1.1. 공장 및 창고의 개별입지

- 산업단지 이외의 지역에서 개별적 농·산지전용 및 개발행위허가를 통해 공장이 하나 둘씩 입지하기 시작하고 점차 단지화되면서 농어촌 경관을 훼손하는 사례들이 수도권이나 도시 근교에서 자주 발견된다.
 - 때로는 기존 농어촌 마을 안에도 이러한 소규모 제조시설과 창고들이 들어서면서 취락의 생활환경을 해치고 주변 환경과 조화되지 않는 경관을 낳는 것을 목격할 수 있다.

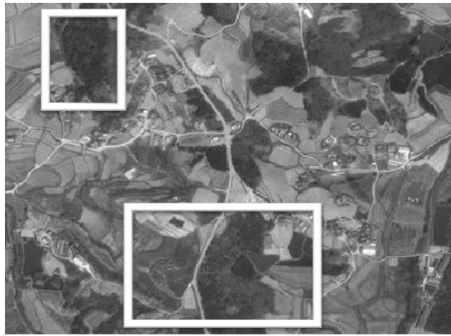
그림 3-4. 산지 전용으로 입지한 단지화된 공장들



주: (상) 경기도 광주시, (하) 경남 김해시.

- 공장, 창고 등의 개별입지로 인한 토지이용 변화 양상을 과거와 비교해서 살펴보기 위해 먼저 화성시의 사례를 제시하였다.
 - 화성시는 수도권 남부지역에 위치해 있어 개발 압력이 매우 높은 지역이다. 화성시의 농어촌 지역에는 고속도로, 중·소규모 공장, 아파트 등 다양한 형태의 개발행위가 이루어짐에 따라 경관이 훼손되고 있다.
 - <그림 3-5>의 우정읍 주곡리 사례에서는 농어촌 마을 주변에 중·소규모의 공장, 간선도로 등이 조성되었거나 조성될 예정이다. 2000년과 2011년의 토지이용 변화를 살펴보면, 산지가 전용되면서 소규모 공장이 조성되는 모습을 확인할 수 있다.
 - <그림 3-6> 및 <그림 3-7>의 사례에서도 그 밖에 농어촌 마을 내 중·소규모 공장이 입지하면서 나타나는 토지이용 변화를 확인할 수 있다. <그림 3-8>은 이러한 시설들이 마을에 입지한 사례이다.

그림 3-5. 화성시(우정읍 주곡리, 2000년과 2011년)



* 항공사진(2000.4.23)



* 항공사진(2011. 네이버)

그림 3-6. 화성시(신남동, 2006년과 2011년)



* 항공사진(2006.9.1)



* 항공사진(2011. 네이버)

그림 3-7. 화성시(팔탄면 노하리, 2005년과 2011년)



* 항공사진(2005.11.1)



* 항공사진(2011. 네이버)

그림 3-8. 마을과 혼재되어 있는 소규모 생산시설 및 창고(화성시)



주: 화성시 팔탄면의 사례.

- 다음으로 살펴볼 토지이용 사례는 김해시이다. 김해시는 부산권의 서부지역에 인접하고 있어 중·소규모 공장이 대거 입지하는 등 도시적 개발수요가 매우 높은 지역이다.²⁶
 - <그림 3-9>에서는 기존에 농·산지였던 곳이 전용되어 공장들이 들어서는 모습을 볼 수 있고, <그림 3-10>에서는 마을 주변에 소규모 공장 등이 입지하면서 나타난 토지이용 변화를 보여준다.
 - <그림 3-11>은 공공시설 설치와 함께 주변 농지가 타 용도로 전환되는 변화를 보여준다. 고속도로 건설 이후 그 일대 우량농지의 전용이 이루어지면서 대규모 사업(물류단지 등)이 추진될 예정이다.

²⁶ 김해시에서는 농·산지에 입지하는 무분별한 공장 난개발이 지역사회 이슈로 떠오르면서 가급적 공장의 개별 입지를 지양하고 집단화를 유도하고자 한다. 그러나 ‘지역균형개발 및 지방중소기업육성에 관한 법률’, ‘산업입지 및 개발에 관한 법률’ 등에 의해 2011년 기준 30개 산업단지 조성계획이 신청된 상태로 6개 단지가 인·허가 단계에 있다.

그림 3-9. 김해시(주촌면 내삼리, 2004년과 2011년)



그림 3-10. 김해시(주촌면 덕암리, 2004년과 2011년)



그림 3-11. 김해시(서김해 IC 일원, 2004년과 2011년)



2.1.2. 근교 농어촌의 전원주택, 펜션 조성

- 경관이 뛰어난 계곡부 등 농어촌 깊숙한 곳에 개별 전원주택, 펜션, 나홀로 아파트 등이 농·산지 형질변경으로 들어오면서 농어촌의 어메니티를 훼손하는 사례들이 나타난다(그림 3-12 참조).
 - 이들은 오염물질, 악취, 소음과 같은 직접적 외부불경제를 유발하는 공장이나 축사와 같은 시설은 아니지만, 공공에 기반 시설 설치 부담을 전가하고, 때로는 자연환경이나 경관을 훼손하는 등 주변 농어촌과 조화되지 못하는 입지로 인해 문제가 될 수 있다.

그림 3-12. 주변과 조화되지 않는 전원주택 및 아파트(경기 광주시)



- 이러한 유형의 토지이용 사례로 양평군의 경우를 살펴보았다(그림 3-13에서 그림 3-15까지 참조). 양평군은 수도권 동부지역에 인접하고 있으며 우수한 자연경관을 지니고 있어 전원생활 및 여가·휴양과 관련한 개발수요가 높은 곳이다. 주로 펜션, 전원주택, 모텔 등의 시설이 농·산지전용을 통해 건립되고 있다.

- <그림 3-13>과 <그림 3-14>에 나타난 바와 같이 경관이 수려하고 접근성이 우수한 장소나 농어촌 마을을 중심으로 펜션, 전원주택, 모텔 등의 개발이 진행되고 있다. 이러한 개발행위의 상당수가 이전에 농·산지였던 곳에서 이루어지고 있음을 확인할 수 있다.
- <그림 3-15>에서는 공장, 모텔, 펜션 등의 시설이 국도를 따라 확대되는 모습을 보여준다.

그림 3-13. 양평군(양평군 오빈리, 1999년과 2011년)



* 항공사진(1999)

* 항공사진(2011. 네이버)

그림 3-14. 양평군(강하면 전수리, 1999년과 2011년)



* 항공사진(1999)

* 항공사진(2011. 네이버)

그림 3-15. 양평군(강상면 병산리, 1999년과 2011년)



* 항공사진(1999)

* 항공사진(2011. 네이버)

2.2. 대도시권 외 농어촌 지역의 토지이용 문제

2.2.1. 축사 등 농업용 시설의 확산

○ 공장, 창고와 같은 시설의 입지는 주로 대도시 근교 농어촌에서 두드러지는 현상이지만, 농업용 시설로 분류되는 축사의 입지로 인한 토지이용 문제는 전국 농어촌에서 널리 확인되는 현상이다.

- 축사는 농어촌 마을의 일부 농지가 소규모 산재한 곳에 들어서기도 하지만, 때로는 집단화된 우량농지에 들어서기도 한다. 특히 축사는 농업용 시설로 분류가 되어 별도의 농지전용 절차 없이 설치가 가능하므로²⁷ 농업진흥지역에도 축사시설 입지를 쉽게 목격할 수 있다.

- 축사 입지로 인한 외부불경제 문제는 어메니티와 쾌적성의 유지가 관건인 도농교류 마을이나 전원마을 등에서도 나타난다.

²⁷ 산지에 시설을 조성할 경우 별도의 산지전용 절차가 필요하기 때문에 축사 설치 시 농지가 선호되는 경향도 나타난다.

- 이러한 축사 문제는 경관 등 농어촌의 어메니티를 해치는 측면도 있지만, 환경오염, 악취 등으로 인해 주거 기능과도 상충된다. 농지 가운데 축사 시설이 들어설 경우 농업 생산성에도 영향을 미치게 된다.

그림 3-16. 홍천군(북방면 성동리, 2006년과 2011년)



* 항공사진(2006.6.3)



* 항공사진(2011. 네이버)



* 항공사진(2006.6.3)



* 항공사진(2011. 네이버)

- 축사 입지로 인한 토지이용 변화를 살펴볼 첫 사례는 홍천군이다. 홍천군은 정책적으로 축산업을 장려하고 있어 축산시설 등이 여러 지역에 산재되어 있다.

- <그림 3-17> 및 <그림 3-18>에서는 중·소규모 축사들이 농지의 분산 전용으로 농어촌 마을 주변에 입지한 모습을 확인할 수 있다.
- 축사 설치로 인해 기존 마을의 생활환경이 영향을 받으면서 주민들의 민원이 늘고 있다. <그림 3-19>에서는 주변 마을과 갈등을 빚고 있는 대규모 축산시설 사례를 보여준다.

그림 3-17. 농지의 분산 전용으로 입지한 축사 사례



그림 3-18. 홍천군(홍천읍 하오안리, 2006년과 2011년)



* 항공사진(2008. 다음지도)

* 항공사진(2011. 네이버)

그림 3-19. 주변 마을에서 민원이 제기되는 축사 사례



- 다음 사례로, 대규모 농업진흥지역이 분포하는 김제시에서는 평야지대의 우량농지 가운데 축산시설이 입지하는 모습을 확인할 수 있다.
 - <그림 3-20>에서는 농업진흥지역 내의 농지 한가운데 입지한 축산시설 사례를 보여주고 있다.

그림 3-20. 김제시(봉남면 종덕리·평사리, 2005년과 2011년)



* 항공사진(2000.6.5)

* 항공사진(2011. 네이버)

- <그림 3-21>과 <그림 3-22>에서는 농지전용을 통해 마을 주변에 축사 설치가 늘면서 나타나는 토지이용의 변화 모습을 볼 수 있다.

그림 3-21. 김제시(공덕면 황산리, 2000년과 2011년)



그림 3-22. 김제시(봉남면 신응리, 2000년과 2011년)



2.2.2. 농가 주택, 펜션 등의 분산 입지

- 농가 주택을 포함한 개별 건축물들의 분산 입지는 도시 근교 지역뿐만 아니라 일반 농어촌 지역에서도 보편적으로 나타나는 현상이다.
- 이러한 개발행위는 대체로 농·산지전용으로 이루어지는데, 그 자체로는 토지이용상 큰 문제가 아닐 수 있다. 그러나 도로, 산간 계곡부 등에서 이

처럼 개별적으로 조성되기 시작한 건축물들이 집단화되면서 어메니티를 훼손하기도 하고, 공공은 계획되지 않은 기반시설 설치 부담을 안게 되는 문제들이 나타나기도 한다(그림 3-23 참조).

그림 3-23. 개별 및 집단 펜션 입지 사례



- 사례지역 중 하나로, 평창군은 고속도로 등 광역 접근성이 양호하고 자연경관이 우수하여 펜션이나 전원주택 등의 개발수요가 높은 곳이다. <그림 3-24> 및 <그림 3-25>의 봉평면의 경우 경관이 수려한 계곡 일원으로 펜션, 전원주택 등의 시설이 증가해 왔다.

그림 3-24. 평창군(봉평면 흥정리, 2005년과 2011년)



* 항공사진(2005.5.24)

* 항공사진(2011. 네이버)

그림 3-25. 산간·계곡부에 입지하는 펜션 단지 사례(평창군)



- 개별 시설물들이 단지화되는 단계까지는 가지 않더라도, 개별 건축물들이 농·산지에 들어서는 현상은 전국적으로 확대되고 있다(그림 3-26 및 그림 3-27 참조). 특히 도시민의 농어촌 정주 수요가 늘어남에 따라 이러한 토지이용 양상은 지속적으로 확대될 것으로 예상된다.

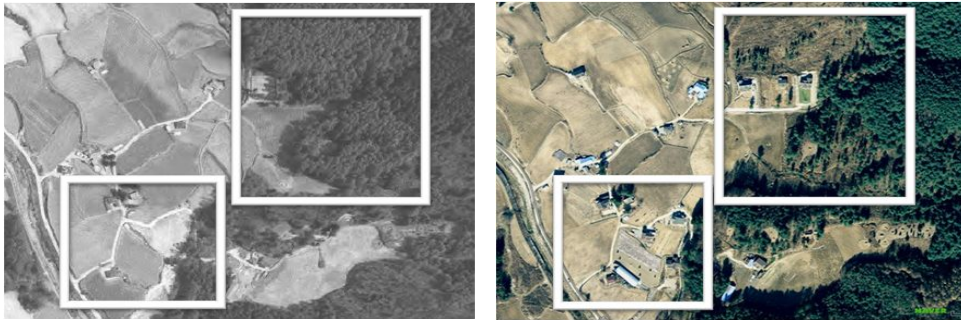
그림 3-26. 평창군(봉평면 창동리, 2005년과 2011년)



* 항공사진(2005.5.24)

* 항공사진(2011. 네이버)

그림 3-27. 평창군(봉평면 원기리, 2005년과 2011년)



* 항공사진(2005.5.24)

* 항공사진(2011. 네이버)

2.2.3. 농어촌의 주요 정책 사업 시행과 농·산지전용

- 민간 주체의 개별 개발행위뿐만 아니라, 공공의 투자로 인한 사업이 불가피하게 경관 훼손을 초래하는 경우도 있다.
 - 예를 들어 전원마을조성사업 등 일정 규모 이상의 신규 주거단지 조성 시에는 일반적으로 지가가 저렴한 가용부지를 찾아 사업이 시행된다. 따라서 불가피하게 대규모 농·산지전용이 수반되는 경우가 많다.
 - 이전에 산지였던 곳에 전원마을조성사업이 시행되면서 나타나는 토지이용 변화 모습을 <그림 3-28>과 <그림 3-29>, 그리고 <그림 3-30>의 현장 사례를 통해 확인할 수 있다.

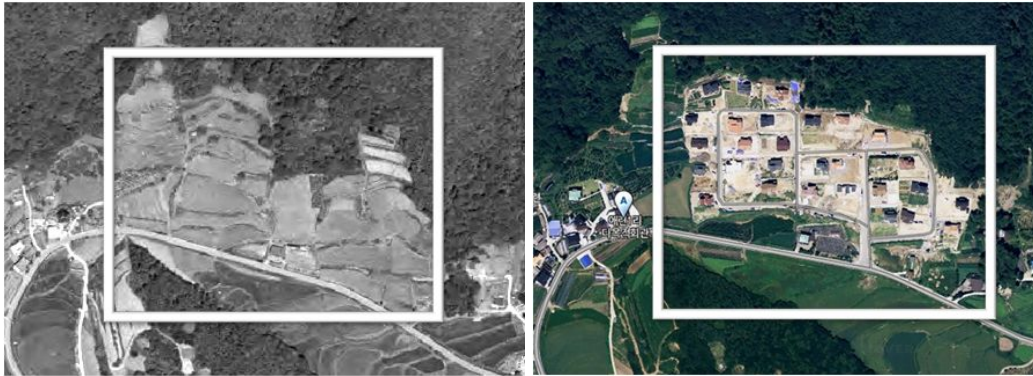
그림 3-28. 제천시(송학면 시곡리, 2008년과 2011년)



* 항공사진(2008. 다음지도)

* 항공사진(2011. 네이버)

그림 3-29. 제천시(백운면 애련리, 2005년과 2011년)



* 항공사진(2005.5.15)

* 항공사진(2011. 네이버)

그림 3-30. 전원마을 조성사업 대상지 전경



주: (상) 금산군, (하) 제천시의 사례.

- 그 밖에 농어촌뉴타운조성사업 등 주거지 개발 규모가 100호를 상회하는 사업의 경우는 더더욱 대규모의 농·산지전용이 수반되면서 진행되는 상황이다(그림 3-31 참조).

그림 3-31. 농어촌뉴타운 조성사업 개요 및 대상지 전경



주: (상) 화순군 농어촌뉴타운 대상지, (하) 장수군 농어촌뉴타운 대상지.

3. 지역 유형별 농어촌 토지이용의 현안

- 지금까지 농어촌에서 예상되는 토지이용 문제들을 통계자료와 현장 사례를 통해 살펴보았다. 도시적 개발수요의 영향을 직접적으로 받고 있는 대도시권 농어촌뿐 아니라 일반 농어촌 지역에서도 나름의 토지이용 문제들이 나타나고 있음을 알 수 있었다.
- 이상의 토지이용 쟁점들을 지자체의 토지이용 업무를 담당하는 공무원 인식 조사 결과를 통해 지역별로 비교해볼 수 있다. 개발행위허가, 도시계획, 농어촌개발 등의 업무를 담당하는 시·군 공무원 설문조사 결과를 바탕으로

농어촌의 각종 토지이용 현안들이 지역 유형별로 상이하게 나타날 수 있다는 것을 보여주고자 한다.

3.1. 농어촌 토지이용 문제에 대한 인식

3.1.1. 농어촌 난개발에 대한 인식

- 농어촌의 난개발 문제에 대해 일선 지자체의 담당자들이 어떻게 인식하고 있는지 살펴보았다. <표 3-8>에 나타난 바와 같이 전체적으로 37%의 응답자가 농어촌 난개발이 ‘심각하다’고 인식하는 것으로 집계되었다.
 - 반면 별 문제가 없다는 응답 비율은 26.6%로 나타났다. 대체로 난개발 문제가 존재한다고 인식하는 응답자가 더 많은 것을 알 수 있다.
 - 난개발에 대한 인식 정도를 지자체 유형에 따라 비교해보았다. 지자체 유형은 개발수요 정도에 따라 상, 중, 하의 세 집단으로 나누었으며, 개발수요는 개발행위허가 면적을 기준으로 측정하였다.
 - 집계 결과 개발수요가 높은 시·군 담당자일수록 개발수요가 낮은 시·군에 비해 난개발 문제를 더욱 심각하게 인식하는 것으로 나타났다. 개발수요가 높은 지역의 응답자 중 46.4%가 ‘농어촌 난개발이 심각하다’고 응답한 반면, 개발수요가 낮은 시·군의 경우는 응답자 중 32.4%가 난개발 문제에 대해 심각하다고 인식하였다.
 - 이처럼 개발수요가 높은 지역과 낮은 지역 간 응답의 차이는 있으나, 통계적으로 유의미한 수준은 아닌 것으로 나타났다. 조사 결과에 입각해볼 때 도시 근교 농어촌 지역이든 원격지 농어촌 지역이든 그 나름대로 난개발 문제는 존재하는 것으로 판단할 수 있다.

표 3-8. 농어촌의 난개발에 대한 지자체 공무원 인식

단위: %

구 분	개발수요에 따른 시·군 구분			전 체 (n=192)
	상(n=56)	중(n=68)	하(n=68)	
전혀 문제없다	3.6	4.4	3.6	3.6
그다지 큰 문제없다	19.6	19.1	29.4	22.9
보통이다	30.4	42.6	35.3	36.5
약간 심각하다	35.7	25.0	25.0	28.1
매우 심각하다	10.7	8.8	7.4	8.9
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 1) 개발압력에 대한 구분은 농어촌 139개 시·군의 2010년도 개발행위허가 면적을 기준으로, 상위 30%(1~41위) 지자체는 ‘상’, 하위 30%(99~139위) 지자체는 ‘하’, 나머지 40%(42~98위) 지자체는 ‘중’으로 구분함.

2) 카이제곱검정 결과, $p=0.707$

○ 참고로 이상의 지자체 공무원 조사 결과와 병행하여 일반 주민들은 농어촌의 난개발 문제를 어떻게 인식하고 있는지 비교해보았다. 조사 자료는 농림수산식품부에서 2012년 1월 실시한 설문조사 결과를 활용하였으며, 농어촌 거주 주민의 난개발 관련 응답 내용을 집계하였다.²⁸

- <표 3-9>에 나타난 바와 같이 농어촌 주민들은 난개발이 ‘매우 심각’하거나 ‘약간 심각’하다고 답한 비율이 55.8%로 나타났다. ‘심각하지 않다’는 응답 비율은 전체적으로 11.6%로 집계되었다.
- 농어촌의 일반 주민들의 경우 지자체 담당 공무원에 비해 난개발 문제가 심각하다고 인식하는 비율이 더욱 높음을 알 수 있다.
- 지역 유형별로는 대도시권 주민의 경우 난개발 문제가 심각하다는 응답 비율이 63.1%였으며, 대도시권 이외 주민들은 51.3%가 그와 같이 응답하

²⁸ 농림수산식품부의 설문조사는 전국의 도시와 농어촌에 거주하는 만 19세 이상 국민 1,000명을 대상으로 이루어졌다. 여기에서는 전체 응답 중 읍·면부에 거주하는 주민 319명의 응답 결과를 선별하여 집계하였다.

였다. 이는 통계적으로도 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다. 즉 수도권이나 대도시 주변 농어촌일수록 난개발 문제가 크다는 데 대해 일반 주민들도 인식하고 있음을 알 수 있는 것이다.

표 3-9. 농어촌의 난개발에 대한 일반 주민 인식

단위: %

구 분	응답자 거주지 구분		전 체 (n=319)
	대도시권 거주 (n=122)	대도시권 외 거주 (n=197)	
전혀 문제없다	3.3	0.5	1.6
그다지 큰 문제없다	5.7	12.7	10.0
보통이다	27.9	32.5	30.7
약간 심각하다	50.8	37.6	42.6
매우 심각하다	12.3	13.7	13.2
무응답	0.0	3.0	1.9
합 계	100.0	100.0	100.0

주: 1) 농림수산식품부에서 실시한 국민(1,000명)의 토지이용 관련 인식 조사 결과 중 농어촌(읍·면부)에 거주하는 응답자(319명)의 답변 결과를 집계함.

2) 수도권(경기도) 농어촌 및 광역시 읍·면부를 대도시권으로 분류함.

3) 카이제곱검정 결과, $p=0.011$

3.1.2. 농어촌 경관을 훼손하는 개발행위

○ 농어촌의 경관을 훼손하는 개발행위(또는 시설)는 무엇인지에 대한 지자체 담당자 응답 결과를 살펴본 결과, 개발수요에 따른 시·군 유형에 상관없이 ‘축사(52.9%)’ 문제가 가장 심각한 것으로 나타났다(표 3-10 참조).

- 특히, 개발수요가 낮은 시·군에서 60%에 달하는 응답자가 축사 문제를 지적하여, 다른 두 유형의 시·군이 비해서도 경관 훼손 시설로서 상당히 심각하게 인식하고 있는 것으로 나타났다.

- 모든 유형에서 두 번째로 많은 응답으로는 ‘공장·창고(28.3%)’를 답했다.

개발수요가 높은 시·군(37.5%)과 중간 시·군(33.8%)의 경우 개발수요가 낮은 시·군(14.9%) 응답률의 2배 이상에 해당하여 지역 성격에 따라 경관을 훼손하는 난개발 양상에 다소 차이가 있음을 알 수 있다.

- 개발수요가 낮은 시·군의 경우 전원주택(7.5%), 음식점·숙박업소 등 관광시설(10.4%)에 대한 응답이 개발수요가 강한 시·군에 비해 상대적으로 높은 점도 시사하는 바가 있다.
- 전체적으로 보아 앞서 토지이용 사례 조사를 통해 살펴본 문제점들을 지자체 공무원 조사 결과에서도 확인할 수 있는 것이다.

표 3-10. 농어촌지역 경관을 훼손하는 주된 시설(다중응답)

구 분	개발수요에 따른 시·군 구분			전체 (n=191)
	상(n=56)	중(n=68)	하(n=67)	
아파트	1.8	-	3.0	1.6
공장·창고	37.5	33.8	14.9	28.3
펜션	5.4	10.3	3.0	6.3
전원주택	5.4	4.4	7.5	5.8
축사	46.4	48.5	62.7	52.9
음식점·숙박업소 등 관광시설	5.4	5.9	10.4	7.3
기타	3.6	5.9	3.0	4.2
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 1) 개발압력에 대한 구분은 농어촌 139개 시·군의 2010년도 개발행위허가 면적을 기준으로, 상위 30%(1~41위) 지자체는 ‘상’, 하위 30%(99~139위) 지자체는 ‘하’, 나머지 40%(42~98위) 지자체는 ‘중’으로 구분함.

2) 카이제곱검정 결과, $p=0.087$

3.1.3. 농어촌 토지이용 현안

○ 지자체 담당자들이 인식하고 있는 해당 시·군별 농어촌 토지이용 현안이 무엇인지 집계한 결과를 <표 3-11>에 제시하였다.

- 전체적으로 ‘농어촌에 맞는 유연한 토지이용제도 도입’을 답한 응답자 비

율이 47.4%로 가장 높게 나타났다. 다음으로 ‘난개발 방지’를 응답한 비율이 20.3%로 집계되었다.

- 응답 결과를 지자체 유형에 따라 비교한 결과, 특히 개발수요가 낮은 시·군에서 농어촌에 맞는 유연한 토지이용제도의 도입이 필요하다는 응답 비율이 높게 나타났다(54.4%).
- 한편 난개발 방지를 현안 과제로 인식하고 있는 응답자들은 개발수요가 높은 시·군에서 상대적으로 많았다(25.0%).²⁹

표 3-11. 농어촌의 토지이용과 관련한 현안

단위: %

구 분	개발수요에 따른 시·군 구분			전체 (n=192)
	상(n=56)	중(n=68)	하(n=68)	
난개발 방지	25.0	20.6	16.2	20.3
주거환경 개선	10.7	14.7	8.8	11.5
경관·미관 개선	10.7	7.4	10.3	9.4
토지이용규제 완화	8.9	7.4	8.8	8.3
농어촌에 맞는 유연한 토지이용제도 도입	41.1	45.6	54.4	47.4
미개발·저개발 대응	-	2.9	2.9	2.1
별도의 농어촌 공간계획제도 도입	8.9	4.4	4.4	5.7
기타	-	1.5	-	0.5
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 1) 개발압력에 대한 구분은 농어촌 139개 시·군의 2010년도 개발행위허가 면적을 기준으로, 상위 30%(1~41위) 지자체는 ‘상’, 하위 30%(99~139위) 지자체는 ‘하’, 나머지 40%(42~98위) 지자체는 ‘중’으로 구분함.

2) 다중응답 결과임. 카이제곱검정 결과, $p=0.881$

²⁹ 참고로, 지자체 공무원을 대상으로 농어촌 토지이용 관련 문제점이 무엇인지 조사한 송미령 등(2003a)의 연구에서도 시·군 유형에 따라 응답 내용에서 뚜렷한 차이가 있음이 확인된 바 있다. 수도권 시·군의 공무원들은 기반시설 없이 일어나는 난개발 문제를 답한 비율이 가장 높았다. 반면 비수도권의 군 지역 공무원들의 경우 개발이 일어나지 않는 것 자체를 주된 토지이용 문제로 인식하는 응답자가 가장 많았다. 국토계획법 도입 직후에 실시한 설문조사 결과이기도 하지만, 이처럼 지역 유형에 따라 상이한 토지이용 문제 인식이 존재한다는 점은 여전히 시사하는 바가 크다고 생각된다.

3.2. 소결

- 이상에서 토지이용 관련 각종 통계자료와 현장 사례 및 도면, 시·군 지자체 담당 공무원 설문조사 결과 등을 다각도로 활용하여 농어촌 지역의 토지이용 실태에 대해 살펴보았다.
- 개발행위허가 면적이나 농지 및 산지전용의 증가 추이, 개발 용도인 계획관리지역의 확대 지정 등과 같은 지표를 통해 농어촌에서 난개발 문제가 대두될 가능성이 크다는 것을 짐작할 수 있었다.
 - 실제로 이러한 난개발 문제의 양상을 각종 토지이용 사례 고찰을 통해 살펴보았다. 공장, 창고 등의 시설 입지와 같이 대도시 근교에서 두드러지는 난개발 문제뿐 아니라, 축사라든가 전원주택, 펜션 등의 개별 입지로 인한 토지이용 변화가 일반 농어촌에서도 나타나고 있음을 확인하였다.
- 농어촌의 난개발 문제의 심각성에 대해 설문조사를 통해 살펴보았는데, 응답자별로 인식이 다르지만 대체로 대도시 근교 지자체 공무원일수록 문제가 크다는 응답이 많았다.
 - 특히 농어촌의 난개발 문제에 대해서는 농어촌에 거주하는 일반 주민들이 공무원에 비해 더욱 심각하다고 인식하는 편이었다. 도시 근교 농어촌 주민일수록 심각하다는 인식(63.1%)이 높지만, 그 밖의 주민들 역시 난개발 문제에 대해 인식하고 있는 비율(51.3%)도 제법 높게 나타났다.
- 농어촌이 안고 있는 토지이용 현안은 지역 유형에 따라 다소 다르게 나타나고 있다. 도시적 개발수요의 영향을 직접 받는 대도시권 농어촌뿐 아니라 일반 농어촌 지역에서도 나름의 토지이용 현안들을 안고 있다.
 - 제3장에서는 농어촌의 각종 토지이용 문제들에 대해 주로 현상 위주로 살펴보았다. 이상에서 중점적으로 논의한 난개발 문제뿐 아니라 현행 토지

이용제도와 관련된 다양한 현안들이 제기될 수 있을 것이다.

- 제4장부터는 난개발을 비롯한 농어촌의 각종 토지이용 문제들이 제기되는 제도적인 원인들을 본격적으로 고찰하고자 한다.

제 4 장

농어촌 토지이용 관련 제도의 활용 실태

- 국토계획법 관련 제도의 활용 실태(도시계획, 용도지역·지구제, 지구단위계획제도 등)
 - 농어촌의 각급 계획, 마을정비구역 등 농어촌 분야 제도의 현황과 문제점
 - 농어촌계획의 제도화를 위한 제반 지원체계
- ▷ 현행 법률 및 제도의 운용 실태 파악을 통해 농어촌계획을 정립하는 데 어떠한 제약점이 있는지 고찰

1. 국토계획법 관련 제도의 농어촌 활용 실태

1.1. 국토계획법상 도시·군계획의 농어촌 적합성

1.1.1. 도시기본계획 및 관리계획의 위상

- 국토계획법에 의한 도시·군계획은 시·군 관할 구역에 대해 수립하는 공간 구조와 발전방향에 대한 계획으로, 도시·군기본계획과 도시·군관리계획으로 구분된다.

- 도시·군기본계획은 시·군 관할 구역에 대해 기본적인 공간구조와 장기 발전 방향을 제시하는 종합계획으로서 도시·군관리계획의 지침이 되는 계획이다.
 - 특별시·광역시·시·군(광역시 소속 군은 제외)은 관할 구역을 단위로 국토 계획법에서 정하는 도시·군기본계획과 도시·군관리계획을 수립해야 한다.³⁰ 도시·군기본계획은 계획 수립 시점으로부터 20년을 기준으로 수립 하며, 5년마다 계획의 타당성을 재검토하여 정비한다.
- 국토계획법 제4조에서는 도시계획의 지위를 ‘시·군의 관할 구역에서 수립되는 다른 법률에 따른 토지의 이용·개발 및 보전에 관한 계획의 기본이 되는 계획’으로 명시한다. 도시기본계획수립지침과 도시관리계획수립지침에 제시된 도시·군기본계획과 도시·군관리계획의 지위와 성격은 <표 4-1>과 같다.

표 4-1. 도시·군기본계획 및 도시·군관리계획의 지위와 성격

도시·군 기본계획	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국토종합계획·광역도시계획 등 상위계획의 내용을 수용하여 시·군이 지향하여야 할 바람직한 미래상을 제시하고 장기적인 발전방향을 제시하는 정책계획 ○ 시·군의 물적·공간적 측면뿐만 아니라, 환경·사회·경제적 측면을 포괄하여 주민 생활환경의 변화를 예측하고 대비하는 종합계획 ○ 시·군 행정의 바탕이 되는 주요 지표와 토지의 개발·보전, 기반시설의 확충 및 효율적인 도시관리 전략을 제시하여, 하위계획인 도시관리계획 등 관련 계획의 기본이 되는 전략계획
도시·군 관리계획	<ul style="list-style-type: none"> ○ 시·군의 제반기능이 조화를 이루고 주민이 편안하고 안전하게 생활할 수 있도록 하면서 당해 시·군의 지속가능한 발전을 도모하기 위해 수립하는 법정계획 ○ 광역도시계획 및 도시기본계획에서 제시된 시·군의 장기적인 발전방향을 공간에 구체화하고 실현시키는 중기계획 ○ 용도지역·용도지구·용도구역에 관한 계획, 기반시설에 관한 계획, 도시개발사업 또는 정비사업에 관한 계획, 지구단위계획 등을 일관된 체계로 종합화하여 단계적으로 집행할 수 있도록 물적으로 표현하는 계획

³⁰ 단, ① 수도권에 속하지 않고 광역시와 경계를 같이 하지 않는 시·군으로서, 계획수립 기준년도 인구가 10만 명 이하인 시·군, ② 관할구역 전부에 대해 광역도시계획이 수립되어 있는 시·군으로서 당해 광역도시계획에 도시기본계획에 포함되어야 할 사항이 모두 포함되어 있는 시·군의 경우 도시기본계획을 수립하지 않을 수 있다.

- 도시·군기본계획은 도시·군관리계획을 비롯하여 토지의 이용·개발·보전과 관련한 타 법률상 계획의 기본이 되는 계획이다. 도시·군관리계획은 도시기본계획에서 제시하는 시·군의 장기적 발전방향을 공간에 구체화하고 실현시키는 계획이다.

1.1.2. 계획 내용의 적합성³¹

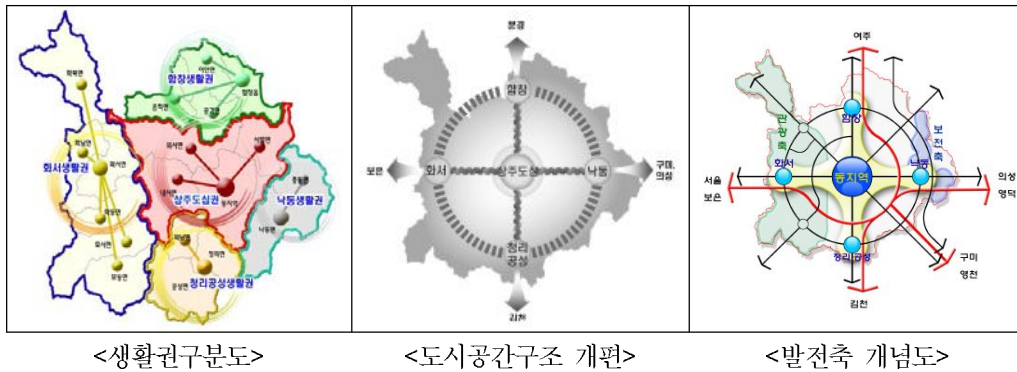
□ 도시지역을 중심으로 수립하는 도시·군계획의 한계

- 도시·군기본계획에 포함되는 내용을 보면 외견상으로는 물적·공간적 측면과 환경·사회·경제적 측면을 포괄하는 종합계획의 성격을 갖는다.³² 그러나 물적·공간적 측면의 계획은 사실상 도시적 개발수요가 존재하는 도시지역 및 그 외곽 등 일부에 한정되어 수립되고, 관할지역 중 많은 부분을 차지하는 농어촌 지역은 보전용지에 포함되어 구체적 계획이 담기지 못한다.
 - 농어촌 지역에는 신규개발이 아닌 재정비의 필요성이 있는 규모가 작고 낙후된 마을들이 상당수 존재하지만, 이러한 마을들에 대해 도시·군계획에 반영되는 내용은 거의 없다.
 - 환경·사회·경제적 측면의 계획에서는 현황과 문제점, 미래 수요 내지 필요성 예측을 바탕으로 발전 방향을 제시하기는 하지만, 선언적 성격의 계획과 관할구역 전체에 대한 추상적 개념도 수준으로 제시되기 때문에 실제 농어촌 공간상에 부문별 계획들이 어떻게 구현되는지 나타나기는 어렵다.

³¹ 여기에서 살펴보는 도시·군계획의 특성은 사례지역으로 들고 있는 경북 상주시, 강원 홍천군뿐만 아니라 타 농어촌 시·군에서도 공통적으로 확인된다. 도시·군계획이 도시계획수립 지침에 따라 대부분의 시·군에서 유사한 형태로 수립되고 있기 때문이다.

³² 법정 의무계획이자 도시·군관리계획 수립을 위한 상위계획으로서 도시·군기본계획을 형식적으로 수립하는 측면도 있다. 도시·군관리계획은 용도지역·용도지구·용도구역에 관한 계획, 기반시설에 관한 계획, 도시개발사업 또는 정비사업에 관한 계획, 지구단위계획 등 도시계획적 수단을 집행할 수 있도록 하기 위한 계획으로, 사실상 도시지역에 대한 계획으로 보아도 무방할 것이다.

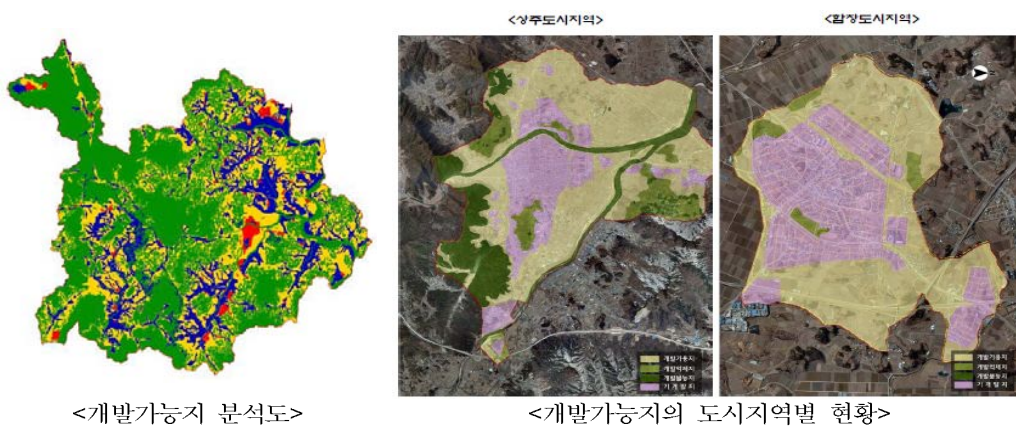
그림 4-1. 2020년에 대한 상주도시기본계획의 각종 개념도



자료: 상주시(2008).

- 상주시 사례의 경우 도시계획의 범위는 행정구역 전역(6개 동, 1개 읍 17개 면)’이지만, 계획 내용은 사실상 도시지역을 중심으로 되어 있다.
- 실제 법적 효력을 나타내는 도시·군관리계획은 주로 도시지역에 대한 것이고, 농어촌지역에 대해서는 용도지역과 제2종 지구단위계획구역을 설정하는 정도이다.

그림 4-2. 상주도시기본계획의 개발가능지 분석도 및 도시지역별 현황



- 주: 1) (좌) 행정구역 전체에 대해서는 기개발지 붉은색, 개발억제제 파란색, 개발불능지 녹색, 개발가능지(노란색)로 구분된 개발가능지 분석도를 제시.
 - 2) (우) 상주도시관리계획상 개발가능지의 세부내용이 제시된 8개 도시지역 중 2개 지역의 예시
- 자료: 상주시(2008), 상주시(2010).

- 홍천군의 사례에서도 행정구역 중 대부분을 차지하는 농어촌 지역에 대한 토지이용계획은 사실상 부재하고 있음을 볼 수 있다.
 - 기본계획의 ‘용도별 토지이용계획’의 경우, 농어촌 지역에 대해서는 시가화예정용지로서 제2종 지구단위계획구역(1.7%)과 보전용지의 일부로서 비도시지역(96.2%) 총량이 제시되고 있는 수준이다.

표 4-2. 2020년 홍천군 기본계획상의 용도별 토지이용계획

구 분	면적(km ²)			구성비 (%)
	2005년	변경	2020년	
홍 천 군	1,817.923	-	1,817.923	100.00
시가화용지	4.704	증) 7.864	12.568	0.69
주거용지	3.503	-	3.503	0.19
상업용지	0.374	-	0.374	0.02
공업용지	0.827	-	0.827	0.05
관리용지	0.000	증) 7.864	7.864	0.43
시가화예정용지	0.000	증)32.640	32.640	1.80
시가화예정용지	0.000	증) 1.572	1.572	0.09
주거용	0.000	증) 1.397	1.397	0.08
상업용	0.000	증) 0.020	0.020	0.00
공업용	0.000	증) 0.155	0.155	0.01
제2종 지구단위계획구역	0.000	증)31.068	31.068	1.71
주거형	0.000	-	0.000	0.00
산업형	0.000	증) 0.544	0.544	0.03
유통형	0.000	증) 0.180	0.180	0.01
관광휴양형	0.000	증) 20.388	20.388	1.12
복합형	0.000	증) 9.956	9.956	0.55
보전용지	1,813.219	감)40.504	1,772.715	97.51
녹지	25.571	감) 1.572	23.999	1.32
비도시지역	1,787.648	감)38.932	1,748.716	96.19

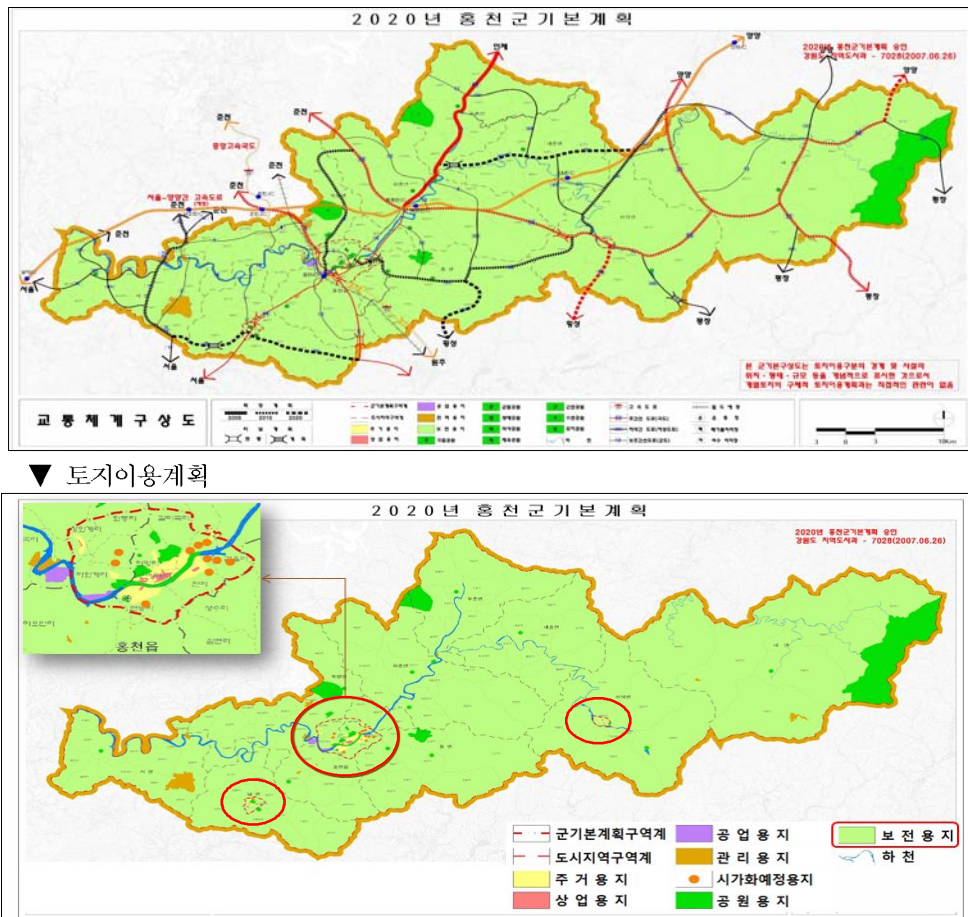
자료: 홍천군(2007).

□ 농어촌의 미래 발전상을 구체화시키는 전략적 공간계획의 부재

- 도시·군계획을 통해서는 농어촌 지역의 발전을 위해 필요한 미래의 개발(사업) 수요를 고려한 토지이용관리가 이루어지기에 한계가 있다.

- 농어촌의 미래 발전상을 달성하기 위한 공간계획이 서 있고, 그 계획 하에서 농어촌 지역개발사업 등 향후의 수요들이 자리 잡힐 수 있어야 하나, 도시계획에서는 농어촌 지역이 사실상 ‘계획이 없는 공간’으로 남아 있다.
- 홍천군의 2020년 군기본계획에는 주요 교통축, 공원 및 하천 등만 나타나 있고, 계획에서 설정한 발전 비전(“인간과 환경이 존중되는 생명·건강산업의 중심 홍천”)을 농어촌 공간(그림 4-3의 옅은 녹색 부분) 안에서 어떻게 구현해 나갈 것인지에 대한 전략은 제시되고 있지 못하다.

그림 4-3. 2020년 홍천군기본계획 및 토지이용계획



주: 토지이용계획에서 붉은 선으로 표시된 세 곳은 도시지역구역경계를 의미함.
 자료: 홍천군(2007).

- 다른 예로, 상주도시기본계획 중 농어업·농어촌과 관련한 계획은 ‘농업 부문’에서 관련 현황과 문제점을 도출하고 추진과제와 실천전략을 수립하면서 몇 가지 관련 사업들을 나열하고 있는 수준으로 제시된다.
 - 실천전략으로 농축산업의 생산기반 정비·확충, 특화작목 위주의 첨단영농 시설 개발체계 구축, 농축산물 유통정보와 기반 구축, 문화·관광자원과의 연계 등을 제시하지만, 그러한 전략을 실현시키기 위해 미래에 요구되는 토지이용이 장기적으로 지역의 전략적 공간구조 안에서 어떻게 입지할 지에 대한 계획은 없다.
 - ○○테크노파크 조성, ○○특구 조성, ○○테마공원 조성, ○○농촌마을 종합개발사업 등 몇 가지 관련 사업의 위치, 면적, 사업기간, 기대효과 등을 밝히고 있다. 하지만 미래 수요에 대비한 공간계획으로 뒷받침되지 못하고, 계획 수립 시점에서 파악 가능한 수준에서 관련 사업들을 나열하는 정도이다.
- 특히, 도시·군계획에서는 농어촌 지역의 정주체계 재편에 대한 구체적인 방향을 제시하지 못하고 있다.
 - 홍천군 기본계획의 주거환경 부문에서는 농촌생활 정주기반정비계획을 위해 ‘생활권 중심의 정주기반 강화’, ‘마을 및 취락개선을 통한 주거환경 정비’, ‘관광수요와 연계한 정주체험마을 조성’을 밝히고 있다. 그러나 보다 구체적인 전략이 없이 선언적인 수준에 머물고 있다(그림 4-4 참조).
 - 예를 들어 ‘생활권 중심의 정주기반 강화’를 위해서는 공간 위계를 고려한 장기적인 정주체계 구상이 필요하지만 계획상에는 제시되어 있지 않다. 막연히 ‘생활권 중심지의 계획적 개발 유도’, ‘지구단위계획에 의한 계획적 개발’을 언급하고 있다.

그림 4-4. 홍천군 기본계획 예시: 주거환경 관련 계획 내용(일부)

④ ○○읍 도심정비계획

- 도심부재정비로 지역경제 활성화 도모
- 교통시설정비
- 상징가로 및 오픈스페이스 조성
- 가로경관정비
- 터미널이전

⑤ 농촌생활 정주기반정비계획

- 생활권 중심의 정주기반 강화
 - 생활권 중심지의 계획적 개발 유도, 지구단위계획에 의한 계획적 개발
- 마을 및 취락개선을 통한 주거환경의 정비
 - 마을기반시설 확충 및 정비, 주택정비 및 개량
- 관광수요와 연계한 정주테마마을의 조성
 - 전원생태주거단지, 농어촌지역 정주테마마을 조성

< 홍천군 정주테마마을 구상 >



1.2. 계획 실현을 위한 연계 수단의 실효성

1.2.1. 지역·지구제도 활용 실태

- 현행 국토계획법의 용도지역·지구 제도를 통해 농어촌의 토지이용관리를 효과적으로 할 수 있는지 검토할 필요가 있다. 우선 용도지역 제도의 한계점에 대해서는 송미령 등(2003a)을 비롯한 기존 연구에서 충분히 논의가 이루어진 바 있다.
 - 예컨대, 주민들의 일상적인 주거 공간이라 할 수 있는 농어촌 마을의 경우 현행 용도지역 제도 하에서는 쾌적한 주거 달성을 위한 조건이 보장되지 않는다는 문제가 있다. 도시의 주거지역과 달리 오염·기피시설의 입지가 제한되지 않는다.³³ 인구 규모가 작아 주거 기능 달성에 필요한 기반시설 설치도 용이하게 이루어지지 않는다.
 - 도시처럼 선긋기 방식의 토지이용관리는 아니더라도 농어촌 마을의 특성을 살리면서 적용할 수 있는 토지이용계획이 필요한데, 현행 용도지역 제도 하에서는 그러한 대안이 마련되어 있지 않다. 예를 들어 오염물질 배출 시설의 이격을 도모하는 동시에 신규개발 수요를 실현할 수 있는 용지 확보 등의 방법을 모색하기 어렵다.
 - 보전 목적의 용도지역·지구라 하더라도 건축물 용도나 밀도 중심의 규제 수단 위주이기 때문에 보전 목적을 달성하기 어려운 문제도 있다.
 - 2003년 국토계획법이 도입된 후 용도지역 제도는 큰 변화 없이 그 골격이 유지되고 있으므로 선행 연구에서 제기한 이러한 지적은 여전히 유효한 것으로 판단된다.

³³ 도시의 전용주거지역이나 일반주거지역에서 허용되지 않거나 조건부 허용되는 위험물 저장·처리 시설이나 분뇨 및 쓰레기 처리시설 등이 계획관리지역에는 모두 입지 가능하다(송미령 등, 2003a).

- 이하에서는 용도지역에 대한 보완 역할을 하는 용도지구 제도에 보다 초점을 두어 현행 국토계획법의 한계를 논하고자 한다. 이러한 용도지구 제도가 농어촌 토지이용관리 수단으로서 효과적인 기능을 발휘할 수 있을지 살펴보고자 한다. 우선 농어촌 마을에 해당하는 자연취락지구를 살펴보고, 이어서 경관이나 미관 등의 보전과 관련되는 경관지구 및 미관지구 등을 고찰할 것이다.
 - ‘용도지구’란 토지의 이용 및 건축물의 용도·건폐율·용적률·높이 등에 대한 용도지역의 제한을 강화하거나 완화하여 적용함으로써 용도지역의 기능을 증진시키고 미관·경관·안전 등을 도모하기 위하여 도시·군관리계획으로 결정하는 지역이다(법 제2조).
 - 즉 용도지역만으로 달성하기 어려운 특정 토지이용을 위해 용도지역에 중복하여 지정하는 것이 용도지구인데, 이는 경관지구, 미관지구, 고도지구, 방화지구, 보존지구, 시설보호지구, 취락지구, 개발진흥지구, 특정용도제한지구, 그 밖에 대통령령으로 정하는 지구 등으로 구분된다(법 제37조).

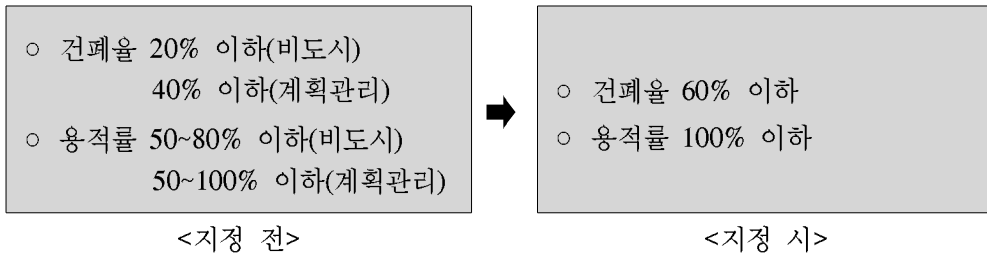
1) 자연취락지구

- 농어촌에서는 마을정비구역이나 지구단위계획과 같은 신규 개발사업은 예외적으로 일어나는 사업이며, 다수의 마을에서는 각종 소규모 재정비 방식의 사업을 통해 마을 생활환경 개선이 이루어진다.
 - 이런 점에서 국토계획법에 제시되어 있는 자연취락지구 제도가 농어촌 마을을 관리하는 효과적인 수단이 될 수 있을지 검토하고자 한다.
- 현행 자연취락지구의 문제점으로는 무엇보다 제도의 본래 취지대로 취락을 정비하기 위한 목적이 아닌 다른 의도로 지정되는 경우가 대다수라는 점을 들 수 있다.
 - 주변 위해시설 입지나 관리지역 세분화 등에 따른 민원 대응용으로 지정

한 경우, 미집행되고 있던 개발진흥지구를 해제하면서 취락지구로 강등시킨 경우, 농어촌개발사업 지구가 의제처리된 경우 등이 이에 해당한다.

- 특히 취락지구로 지정이 되면 주민 입장에서는 기존의 건축용도 제한과 건폐율·용적률이 완화 적용되는 효과를 누릴 수 있을 뿐, 마을 정비를 위한 별도의 공공지원이 있는 경우는 거의 없다(그림 4-5 참조).

그림 4-5. 자연취락지구 지정 시 행위제한(건폐율, 용적률) 비교



- 자연취락지구 지정에 따라 허용 건축용도에 대한 규제가 완화되면서 주거여건이 보호되는 것이 아니라 오히려 침해될 소지도 있다.
 - 예컨대 행위제한이 강한 보전관리지역 및 생산관리지역의 경우, 취락지구로 지정이 되면 마을의 주거 기능과 배치되는 건축물들에 대한 입지규제가 함께 완화된다. 가령 제2종근린생활시설 중 대다수에 대한 입지규제가 완화되며, 판매시설과 쓰레기 처리시설도 입지할 수 있다(표 4-3 참조).
- <그림 4-6>과 <그림 4-7>에서는 수도권 소재 농어촌 취락지구에서 실제로 나타나는 난개발 문제들을 보여주고 있다.
 - 기존 주택들은 노후한 상태이고 마을의 기반시설이나 생활환경도 제대로 정비되지 않고 있다. 반면에 공장, 창고 같은 시설들은 마을 곳곳에 들어서 있는 것을 확인할 수 있다.
 - 자연취락지구 제도가 상충되는 용도를 배제하면서 주거 쾌적성을 달성하는 수단으로 활용되지 못하고 있음을 보여주는 사례이다.

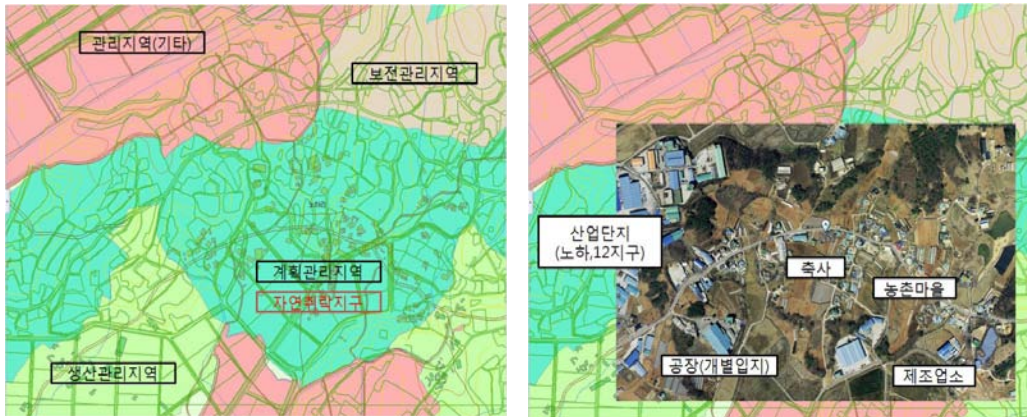
표 4-3. 관리지역 내 자연취락지구 지정에 따른 허용 건축용도 변화

구분	강화	완화
보전 관리 지역	<ul style="list-style-type: none"> - 운전학원 및 정비학원: ○ → × - 차고 및 주차장: ○ → × - 장례식장: ○ → × 	<ul style="list-style-type: none"> - 공장(물품의 제조·가공 또는 수리에 계속적 이용) × → △ - 분뇨 및 쓰레기 처리시설: × → ○ - 판매시설(도·소매시장, 상점): × → △ - 제1종근린생활시설: ○ → ● <li style="padding-left: 20px;">* 300㎡ 미만 휴게음식점 및 제과점: × → ● - 제2종근린생활시설: ○ → ● <li style="padding-left: 20px;">* 일반음식점, 기원: △ → ▲ <li style="padding-left: 20px;">* 1제종근린생활시설 미해당 휴게음식점 및 제과점 × → ○ <li style="padding-left: 20px;">* 500㎡ 미만 제조업소, 수리점, 세탁소: × → ● - 축사, 작물재배사, 종묘배양시설, 화초 및 분재 등 온실: ○ → ● - 가축시설, 도축장, 도계장: × → ●
생산 관리 지역	<ul style="list-style-type: none"> - 장례식장: ○ → × 	<ul style="list-style-type: none"> - 제1종근린생활시설: ○ → ● <li style="padding-left: 20px;">* 300㎡ 미만 휴게음식점 및 제과점: × → ● - 제2종근린생활시설: ○ → ● <li style="padding-left: 20px;">* 일반음식점, 기원: △ → ▲ <li style="padding-left: 20px;">* 1제종근린생활시설 미해당 휴게음식점 및 제과점 은 × → ○ <li style="padding-left: 20px;">* 500㎡ 미만 제조업소, 수리점, 세탁소는 × → ● - 안마미술소 및 노래연습장: ○ → ▲ - 축사, 가축시설, 도축장, 도계장: ○ → ●
계획 관리 지역	<ul style="list-style-type: none"> - 차고(일반차고와 냉장·냉동차고 포함): ▲ → ▲ - 공장(물품의 제조·가공 또는 수리에 계속적 이용): ▲ → △ - 자동차 관련시설(주차장, 세차장, 폐차장 운전학원 정비학원 등): ○ → × - 운수시설: ○ → × - 창고시설(하역장, 물류터미널, 집배송시설): ○ → × - 묘지 관리시설: ● → × - 관광 휴게시설: ○ → × - 의료시설(격리병원): ● → × - 학교시설(학교, 교육원, 장례식장 등): ● → ○ 	<ul style="list-style-type: none"> - 판매시설(도·소매시장, 상점): × → △ - 운동시설(탁구장, 체육도장, 체력단련장, 골프연습 장 등(1·2종근생 아닌 것), 면적 1000㎡미만 체육 관): ○ → ●

<범례>

- 법령에 의해 건축할 수 있는 건축물 ▲ 법령에 의해 건축할 수 있는 건축물 중 제한적 허용
- × 법령에 의해 건축할 수 없는 건축물
- 당해 도시계획조례가 정하는 바에 의하여 건축할 수 있는 건축물
- △ 당해 도시계획조례가 정하는 바에 의하여 건축할 수 있는 건축물(법에 의하여 제한적 허용)
- ▲ 법령에 의해 건축할 수 있는 건축물 중 제한적 허용(일부건축물 조례에 위임)

그림 4-6. 여러 토지이용이 상충되는 자연취락지구 사례(화성시 노하3리)



<노하3리(자연취락지구) 용도지역>

<노하3리(자연취락지구) 위성사진>

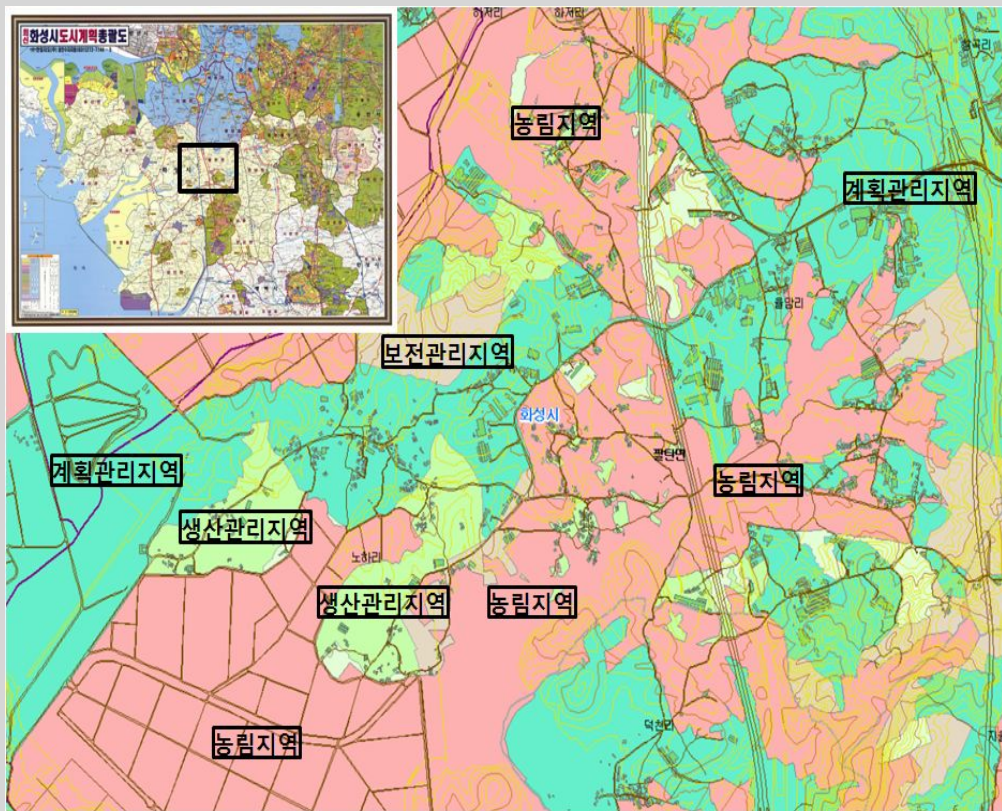
그림 4-7. 노후주택, 시설방치 등 생활환경의 쾌적성 저해 사례(화성시)



※ 화성시의 참고 사례

- 화성시는 수도권에 포함되어 있음에도 불구하고 도시지역 면적이 전체의 37.1%에 불과하다.
 - 도시지역 외 면적이 62.9%로, 관리지역 38.0%, 농림지역 18.9%, 자연환경보전지역 6.0%로 구성된다.
- 관리지역의 경우, 관리지역 세분화 작업을 완료한 결과 계획관리지역이 전체의 24.6%를 차지한다. 계획관리지역 내에는 농가주택, 공장 등 다양한 시설들이 혼재되어 있다.

< 화성시 팔탄면의 관리지역 용도 세분 >



- 상당히 작은 규모의 마을까지 과다하게 자연취락지구로 지정하는 지자체가 많아 농어촌 정주체계 발전 방향에 대한 고려 없이 제도가 활용되는 문제점도 있다.
 - 2003년 국토계획법 제정 시 자연취락지구 선정 기준이 폐지되어 현재는 지자체마다 자율적으로 이를 지정하여 운영하고 있는데, 그에 따라 지자체 나름의 취락지구 지정 기준을 가지고 있는 곳도 있고, 기준이 아예 없는 곳도 있다.
- 다음에 제시하는 <표 4-4>는 일부 지자체의 자연취락지구 지정 기준을 비교해서 보여주고 있다. 별도의 기준을 가지고 있지 않은 경우가 있는 반면(제천시, 상주시), 장수군의 경우 8호 이상의 마을은 일률적으로 자연취락지구로 지정하는 등 시·군마다 각기 다른 모습을 보인다.
- <표 4-5>에서는 사례 지역의 자연취락지구 개수가 연도별로 크게 증가하는 모습을 보여준다. 마을의 체계적 정비를 위해서가 아니라 민원 대응 등을 위해 지구가 설정되고 있음을 시사한다. 향후에도 계획관리지역 내 산재하고 있는 다수의 마을들이 자연취락지구로 지정될 여지가 있음을 예상할 수 있다.
- 결과적으로, 미래의 농어촌 정주체계에 대한 고려 없이 중심 마을과 소규모 마을이 동일한 기준을 적용받는다는 점에서 현재의 자연취락지구가 농어촌 마을의 관리수단으로서 효과적인 기능을 하고 있지 못하다고 판단할 수 있다.

표 4-4. 일부 지자체의 자연취락지구 지정 기준

지역	지구수	지정 기준	비고
김제시	13	다음의 3가지 기준 ① 20호 이상 마을 ② 호수밀도 15호/1ha 이상 ③ 대지밀도(지목이 대지인 비율) 50% 이상	- 「김제시 자연취락지구의 지정 및 정비에 관한 조례 운영(’97.12월 제정) - 별도 공공지원 없음 - 관리지역 세분화에 따라 생산·보전관리지역 주민의 민원에 대비하여 9개소를 추가 지정함
제천시	25	기준 없음 ※ 과거부터 존치되어 온 옛 부락(고유명을 가진 이면서 약 20호 이상인 마을	- 14개소는 도시지역, 11개소가 비도시지역에 해당함 - 비도시지역 취락지구 중 5개소는 과거 국토이용관리법상 준도시지역 개발진흥지구가 자동으로 넘어온 경우(’08.10.17)이고, 2개소는 전원마을 의제처리로 지정된 경우임 - 3개소는 인근에 산업단지가 들어오면서 민원을 예상한 지자체의 필요성에 따라 주변 마을을 정비함
상주시	64	별도 기준 없음	- 종전 국토이용관리법상 취락지구에서 개발진흥지구로 지정되었던 취락 중 미집행되고 있던 취락에 대해 종전(자연취락지구)으로 환원시킴
장수군	216	8호 이상 마을	- 과거에는 20호 이상이었으나, 그런 경우 제외되는 마을이 많음 - 관리지역이 세분되면서 민원이 늘어날 것에 대비해 8호 이상은 모두 지정함
강진군	322	10호 이상 마을	- 별도 공공지원 없음
완주군	500	10호 이상 자연마을	- 별도 공공지원 없음
남해군	216	15호 이상 마을	- ’08-’09년 사이 207개소 증가는 ’03년 국토계획법 제정 시 유예기간(5년) 종료시점인 ’09년 법률개정에 따른 재정비에 연유함 - ’03년 이전 준도시지역 내 건폐율(60%)과 법 개정 후 관리지역 내 건폐율(계획 40%, 보전 생산 20%)간 괴리로 인해 결과적으로 불법 건축물이 되는 문제로 인해 현행 법에 맞춘 규제완화를 위해 자연취락지구로 지정함

주: 지구 지정 현황은 2010년 기준 「도시계획현황」 통계자료.

표 4-5. 지자체의 자연취락지구 지정 추이

단위: 개소

구 분	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년
제천시	14	14	15	15	22	22	25
상주시	7	7	7	7	7	7	64
장수군	1	1	1	1	1	1	216
김제시	12	12	13	13	13	13	13
강진군	20	20	20	20	20	322	322
완주군	77	150	150	513	502	503	500
남해군	0	9	9	9	9	216	216
전 국	3,493	4,324	4,531	4,877	5,503	9,525	11,805

○ <표 4-6>은 자연취락지구 선정 기준을 지니고 있는지 그리고 자연취락지구
에 대해 별도의 지원이 이루어지고 있는지에 대해 지자체 도시계획 담당자
를 대상으로 조사한 결과를 보여주고 있다.

- 자연취락지구 선정 기준을 가지고 있는 시·군은 38.2%이고, 해당 지구에
대해 별도의 지원을 시행하고 있는 시·군의 비율은 4.4%에 불과한 것으로
집계되었다.
- 대상 마을을 나름의 기준과 원칙으로 선정하여 필요한 지원 수단을 연계
하고 있는 지자체 사례가 드물다는 것을 알 수 있다.

표 4-6. 지자체의 자연취락지구 지정 및 지원 현황

단위: %

구 분	구 분	전체(n=68)
자연취락지구의 선정 기준 유무	있다	38.2
	없다	61.8
	합 계	100.0
자연취락지구에 대한 지원 여부	있다	4.4
	없다	95.6
	합 계	100.0

주: 지자체 도시계획 업무 담당자 조사 결과.

- 자연취락지구 제도에 대한 지자체 공무원들의 평가 결과를 <표 4-7>에서 보여주고 있다. 농어촌 마을의 토지이용관리를 하는 데 자연취락지구가 적합한지 여부를 질문한 결과, 전체적으로 적합하다는 의견이 약 38%로 나타나 부적합하다는 응답(약 26%)보다 높은 비율을 기록하였다.
 - 다만, 응답자의 유형을 구분해서 집계해보면 난개발 문제가 심각하다고 인식하는 응답자일수록 그렇지 않은 응답자에 비해 부적합하다는 비율이 상대적으로 높게 나타난다.
 - 또한 농·산지전용 기준을 현재보다 강화하는 데 찬성하는 응답자일수록 자연취락지구 제도가 적합하지 않다는 응답 비율이 상대적으로 높은 것으로 나타났다.
 - 이처럼 담당 공무원의 농어촌 토지이용 문제 인식 정도에 따라 응답 내용에 다소 차이가 있다는 점을 주목할 필요가 있다. 이는 자연취락지구 제도가 갖는 여러 가지 문제들 중에 특히 질서 있는 주거 환경을 유지해가는데 한계가 있다는 점을 시사하는 조사 결과이다.

표 4-7. 농어촌 마을 관리를 위한 자연취락지구의 적합성

단위: %

자연취락지구 평가		농어촌 마을 관리를 위한 자연취락지구의 적합성					합 계
		매우 적합	대체로 적합	보통 이다	부적합한 편	매우 부적합	
난개발 문제 인식	문제없음	5.9	37.3	35.3	17.6	3.9	100.0
	보통	2.9	37.1	37.1	22.9	0.0	100.0
	심각	1.4	30.0	37.1	30.0	1.4	100.0
농·산지전용 기준 강화	찬성	1.1	30.8	37.4	30.8	0.0	100.0
	보통	3.2	32.3	54.8	9.7	0.0	100.0
	반대	5.8	40.6	27.5	21.7	4.3	100.0
전 체		3.1	34.6	36.6	24.1	1.6	100.0

주: 시·군 지자체 도시계획 업무 담당자 집계 결과.

2) 경관지구 및 미관지구

- 농어촌에서는 주거의 쾌적성을 도모하는 일 외에도 경관을 보전하고 가꾸기 위한 목적의 용도지구도 요구된다. 이러한 목적에 가장 부합하는 용도지구가 경관지구와 미관지구라 할 수 있다.
 - 경관지구는 경관을 보호·형성하기 위해 지정하는 것으로 <표 4-8>에 제시한 바와 같이 자연경관지구·수변경관지구·시가지경관지구로 세분된다.
 - 미관을 유지하기 위해 지정하는 미관지구는 중심지미관지구·역사문화미관지구·일반미관지구로 세분된다.

표 4-8. 경관지구 및 미관지구의 지정 목적

구 분		지정 목적
경관지구	자연경관지구	산지·구릉지 등 자연경관의 보호 또는 도시의 자연풍치를 유지하기 위해 필요한 지구
	수변경관지구	지역 내 주요 수계의 수변 자연경관을 보호 유지하기 위해 필요한 지구
	시가지경관지구	주거지역의 양호한 환경조성과 시가지의 도시경관을 보호하기 위해 필요한 지구
미관지구	중심지미관지구	토지의 이용도가 높은 지역의 미관을 유지·관리하기 위해 필요한 지구
	역사문화미관지구	문화재와 문화적으로 보존가치가 큰 건축물 등의 미관을 유지·관리하기 위해 필요한 지구
	일반미관지구	중심지미관지구 및 역사문화미관지구외의 지역으로서 미관을 유지·관리하기 위해 필요한 지구

- 지정 목적상 경관지구와 미관지구는 농어촌 지역에서 다수 지정될 것으로 예상할 수도 있겠으나(단, 시가지경관지구나 중심지미관지구 등은 제외), 실제 사례를 보면 농어촌에서 활용도가 높지 않다는 것을 알 수 있다.
 - 전체 101개 시·군을 대상으로 관련 통계를 집계해보면, 경관지구와 미관지구를 도입해 운용 중인 지자체 비율은 각각 32.7% 및 34.7%로 나타난다.

- 지자체 유형별로 구분해서 살펴보면 농어촌 특성이 더욱 강하다고 할 수 있는 군 지역의 경우 경관지구를 지정한 비율이 22.6%, 미관지구를 지정한 비율은 이보다 더 낮은 9.4%에 머물고 있다.
- 반대로 동 지역으로만 이루어진 일반시의 경우는 경관지구를 40.9%, 미관지구를 77.3% 활용 중인 것으로 나타나고 있다.
- 요컨대 경관지구나 미관지구 등의 용도지구는 농어촌 지역보다는 도시 지역에서 용도지역의 보완 수단으로서 주로 활용되고 있는 토지이용관리 수단이라 할 수 있다. 따라서 농어촌의 경관·미관 보전에 특화된 용도지구 제도가 갖추어져 있다고 보기는 어려운 것이다.

표 4-9. 지자체 유형별 경관지구·미관지구 도입 현황

단위: %

구 분		시·군 유형			전 체 (n=101)
		일반시 (n=22)	도농복합시 (n=26)	군 (n=53)	
경관지구	없음	59.1	53.8	77.4	67.3
	있음	40.9	46.2	22.6	32.7
	합계	100.0	100.0	100.0	100.0
미관지구	없음	22.7	50.0	90.6	65.3
	있음	77.3	50.0	9.4	34.7
	합계	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 용도지구 지정 현황 자료 입수가 가능한 10개 시·군을 대상으로 집계 (관련 통계 자료가 시·군 단위로 제공되지 않은 충남, 경북 등 일부 지자체는 제외).
 자료: 각 시·도별 2009년 기준 통계연보 집계.

3) 조례에 기반한 용도지구

- 현행 용도지역·지구 제도가 농어촌의 토지이용 특성을 충분히 반영하지 못한다는 문제점에 대한 대응책으로 조례를 통한 용도지구 설정·활용 가능성도 고려해볼 수 있다.

- 이는 경직적인 용도지역제로 인한 농어촌 토지이용관리의 한계를 보완할 수단이 될 수도 있다. 하지만 지자체 공무원 조사를 통해 파악한 결과, 현재 조례에 입각하여 별도의 용도지구를 운영하고 있다는 응답은 거의 전무한 것으로 나타났다.
- 법의 규정에도 불구하고 용도지구 지정·운영이 경직되게 이루어질 수밖에 없는 점이 현행 제도의 문제 중 하나이다.
 - 국토계획법 제37조에서는 시·도지사 또는 대도시 시장은 지역 여건상 필요하면 대통령령으로 정하는 기준에 따라 그 시·도 또는 대도시의 조례로 용도지구의 명칭 및 지정 목적, 건축이나 그 밖의 행위의 금지 및 제한에 관한 사항 등을 정하여 제1항 각 호의 용도지구 외의 용도지구의 지정 또는 변경을 도시·군관리계획으로 결정할 수 있도록 하고 있다.
 - 그러나 이처럼 조례를 통한 용도지구를 신설 및 지정할 수 있는 권한이 시장·군수가 아닌 시·도지사에게 있어 농어촌의 다양한 여건을 반영한 지구 운영이 근본적으로 어려울 수밖에 없다.
 - 지역의 고유한 특성을 반영하여 유연하게 지구를 지정하기에는 시·도라는 공간 범위가 지나치게 광범위하고 포괄적일 수 있는 것이다.

1.2.2. 도시·군계획시설 활용 실태

- 토지이용관리 수단으로서 도시·군계획시설이 농어촌에 적합한 내용으로 이루어져 있는지 살펴볼 필요가 있다.
 - 도시·군계획시설은 도시·군관리계획으로 결정되며, 다음 <표 4-10>에 나타난 바와 같이 교통, 공간, 유통·공급, 공공문화·체육, 방재, 보건위생, 환경 등 7개 분야의 53개 시설로 이루어진다.

표 4-10. 도시·군계획시설의 구분과 종류

구 분	시설명
교통시설(10개)	도로, 철도, 항만, 공항, 주차장, 자동차정류장, 궤도, 운하, 자동차 및 건설기계검사시설, 자동차 및 건설기계운전학원
공간시설(5개)	광장, 공원, 녹지, 유원지, 공공공지
유통·공급시설(9개)	유통업무설비, 수도공급설비, 전기공급설비, 가스공급설비, 열공급설비, 방송·통신시설, 공동구, 시장, 유류저장 및 송유설비
공공·문화체육시설(10개)	학교, 운동장, 공공청사, 문화시설, 체육시설, 연구시설, 공공직업훈련시설, 도서관, 사회복지시설, 청소년수련시설
방재시설(8개)	하천, 우수지, 저수지, 방화설비, 방풍설비, 방수설비, 사방설비, 방조설비
보건위생시설(7개)	화장시설, 공동묘지, 자연장지, 납골시설, 도축장, 장례식장, 종합의료시설
환경기초시설(4개)	하수도, 폐기물처리시설, 수질오염방지시설, 폐차장

자료: 도시계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙(국토해양부령 제394호, 시행 2011.12.2).

- 도시·군계획시설 지정을 받아 농어촌 지역개발사업을 추진하는 데는 여러 가지 제약이 따르는 것으로 판단된다.
 - 현행 도시·군계획시설에는 용·배수로, 농어촌도로, 농산물산지유통센터(APC), 미곡종합처리장(RPC) 등 농어촌 특성을 반영한 공공적 성격의 시설들은 해당되지 않는다.
- 이와 같은 도시·군계획시설 범위의 한계로 인해 농어촌에서 지역개발사업을 추진하면서 이를 활용한 사례도 많지 않은 것으로 파악된다.
 - <표 4-11>의 지자체 농어촌 지역개발 담당 공무원 조사 결과를 보면, ‘도시·군계획시설 지정 경험이 전혀 없다’는 응답자가 41.4%에 이르고 있다. 반면 ‘도시·군계획시설 지정 경험이 많이 있다’는 응답 비율은 1.4%에 불과하다.
 - 도시·군계획시설사업으로 농어촌 지역개발사업을 추진하지 않은 이유에

대해서는 도시·군계획시설이 농어촌 여건에 맞지 않거나(25.5%), 지정 절차가 까다롭다(27.7%)는 응답 비율이 높다. 도시·군계획시설 관련 현행 제도의 문제를 절반이 넘는 응답자가 지적하고 있는 것이다.

표 4-11. 도시·군계획시설 지정을 통한 농어촌의 지역개발사업 추진 실태

구 분	응답 내용	빈도	비율(%)
농어촌개발사업 시 도시·군계획시설 결정을 통한 기반시설 설치 경험	많이 있다	1	1.4
	가끔 있다	22	31.4
	거의 없다	18	25.7
	전혀 없다	29	41.4
	합 계	70	100.0
농어촌개발사업 시 도시·군계획시설사업 미지정 이유	도시·군계획시설이 농어촌 여건에 안 맞아서	12	25.5
	지정 절차가 까다롭고 번거로워서	13	27.7
	농어촌정비법만으로 사업을 추진할 수 있어서	17	36.2
	기타	5	10.6
	합 계	47	100.0

주: 지자체의 농어촌 지역개발 담당 공무원 조사 결과.

1.2.3. 지구단위계획제도 활용 실태

- 일정 규모(3만㎡) 이상의 개발행위에 적용되는 지구단위계획의 농어촌 지역 활용 가능성과 적합성에 대해 살펴보고자 한다.
 - 지구단위계획은 도시·군기본계획(경관계획 포함) 등 상위계획, 도시·군관리계획, 도시개발계획 등 관련 계획의 내용과 취지를 반영하여 지정되며, 제2종 지구단위계획구역 등의 지정 범위는 비도시지역 중 특정 용도지역·지구(계획관리지역 또는 개발진흥구역)에 한정된다.

표 4-12. 제2종 지구단위계획 구역의 지정 요건

구분	해당 요건
계획관리지역	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공동주택 중 아파트 또는 연립주택 건설계획이 포함되는 경우 30만㎡ 이상 ○ 다만, 지구단위계획구역이 수도권정비계획법에 따른 자연보전권역인 경우나 초등학교 용지를 확보한 경우 등은 10만㎡ 이상 ○ 기타의 경우 3만㎡ 이상
개발진흥지구	<ul style="list-style-type: none"> ○ 계획관리지역에 지정하는 주거·특정·복합개발진흥지구(주거기능이 포함된 경우에 한함) ○ 계획관리지역·생산관리지역·농림지역에 지정하는 산업·유통·복합개발진흥지구(주거기능이 포함되지 않은 경우에 한함) ○ 도시지역 외의 지역에 지정하는 관광·휴양개발진흥지구

○ 제2종 지구단위계획구역의 지정은 구역의 중심기능에 따라 5가지 유형으로 구분된다(주거형을 제외하고는 3만㎡ 이상이어야 함).³⁴

- 주거형: 주민의 집단적 생활근거지로 이용될 지역으로서 계획적인 개발이 필요한 경우
- 산업형: 농공단지, 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법」 상의 공장 과 부수되는 근로자 주택, 기타 농어촌 관련시설
- 유통형: 「물류정책기본법」에 의한 물류시설, 「물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률」 상 유통단지, 「유통산업발전법」에 의한 공동집배송단지, 시장, 대형점 등

³⁴ 한편 2011년 4월 국토계획법 개정(2012년 4월 시행)으로 제1종과 제2종 지구단위계획이 통합될 예정이다. 통합지침에서는 기존에 제1종 및 제2종으로 나누었던 지구단위계획의 유형 구분을 폐지하고, 기능에 따른 공공주도의 ‘관리형’과 민간사업의 활성화를 위한 ‘사업형’을 도입할 예정이다. 농어촌과 관련된 지구단위계획은 특히 관리형 중 특정목적, 사업형 중 의 제목적과 개발목적에 해당될 것으로 예상된다.

- 관리형: 관리목적, 특정목적, 공공목적
- 사업형: 의제목적, 사업목적, 개발목적

- 관광휴양형: 「관광진흥법」상 관광사업시설 설치, 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」에 의한 체육시설
 - 복합형: 주거형, 산업형, 유통형, 관광휴양형 지구단위계획 중 둘 이상을 동시에 지정하는 경우
 - 특정 지구단위계획구역 : 2002. 12. 31 이전에 국토이용관리법상 지정된 준도시지역 안의 시설용지지구로서, 주거·산업·유통형·관광형 지구단위계획에 해당하지 않는 것
- 제2종 지구단위계획 제도는 농어촌에서 이루어지는 신규개발 사업에 초점을 두고 있다. 따라서 기존 마을에 대한 소규모 정비가 필요한 농어촌 지역에서는 효과적인 수단으로 기능하지 못한다.
- 지구단위계획구역으로 지정하더라도 구체적 사업계획(즉 실제 개발수요)이 수반되어야 의미가 있지만, 농어촌 지역 중에는 수요 자체가 없어 사업시행으로 연결되지 않는 곳이 많다.
 - 토지이용관리 수단으로서의 주거형 지구단위계획구역을 읍·면소재지 정비를 위해 지정하는 사례도 있다. 하지만 지자체도 주민도 투자할 수 있는 여력이 없기 때문에 장기 미집행 시설로 남아 있다가 결국 구역 지정을 해제하는 경우가 빈번하다.
 - 이러한 문제점은 2003년 제도 도입 당시부터 예상되었던 것인데, 최근의 상황을 보면 분명하게 확인된다. <표 4-13>에 나타난 바와 같이 특정한 개발 목적을 지니는 산업형이나 관광형 지구단위계획의 경우 꾸준히 수립되고 있지만, 주거형의 경우 그 수가 줄어들거나 정체되는 양상이다.
 - 주거형의 경우 현행 국토계획법 도입 당시 기존 개발진흥지구 등을 이어받아 지정된 사례가 많았는데, 그 이후 사업 수요 미비 등으로 상당수가 지정 해제되거나 추가로 지정되지 않고 있는 것이다. 일부 신개발을 제외하고는 지구단위계획 제도를 활용하여 기존 마을 재정비 등을 이루는 사례가 드물다고 평가할 수 있다.

표 4-13. 제2종 지구단위계획구역 지정 추이

구 분	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년
총 계	1,774	1,766	2,020	2,032	2,318	2,416	2,527
주거형	1,026	948	917	948	975	965	969
산업형	357	395	528	614	693	735	809
유통형	10	14	22	24	36	50	56
관광휴양형	303	322	403	445	478	518	534
복합형	33	34	32	27	30	17	19
특정	45	53	118	97	106	131	140

주: 총계에서 특별시 및 광역시는 제외함.

- 참고로 <표 4-14>와 <표 4-15>에서는 두 지자체의 제2종 지구단위계획구역 지정 현황을 보여주고 있다.
 - 상주시에는 2010년 기준으로 제2종 지구단위계획구역이 20개소 분포한다. 과거 국토이용관리법상의 주거개발진흥지구 중에서 일부는 자연취락지구로, 일부는 지구단위계획으로 지정하면서 2003년에 비해 지구단위계획구역의 수는 줄어든 사례이다. 즉 개발 의사가 있는 경우만 지구단위계획으로 전환한 것이다.
 - 제천시외의 경우 지구단위계획구역 수가 늘어난 경우인데, 총 24개소의 구역 중 3곳을 제외하고는 모두 최초 결정일이 2003년 1월 1일이다. 즉 구역 대다수가 2003년 국토계획법 시행 이전의 준도시지역 개발계획을 경과규정에 따라 지구단위계획구역으로 받은 것이다. 국토계획법 도입 이후 신규로 지정된 구역은 3개소이며, 주로 관광형과 산업형이다.
 - 두 지자체 모두 주거 목적의 지구단위계획이 실질적으로 수립·시행된 것으로 보기는 어려운 것이다.

표 4-14. 상주시 제2종 지구단위계획구역 지정 현황(2010년 기준)

구역명		최초 결정일	위 치
1	용호리 취락지구	2002.6.17 (상고390)	모동면 용호리 일원
2	덕담리 취락지구	1993.3.18 (상고141)	사벌면 덕담리 일원
3	양정리 취락지구	"	공검면 양정리 188-1 일원
4	이소리 취락지구	1988.4.15 (건고161)	화동면 이소리 일원
5	용유리 취락지구	"	화북면 용유리 일원
6	하림천하	2003.5.19 (상고293)	초산동 산21-1
7	공성 농공단지	1988.4.15 (건고161)	공성면 평천리 일원
8	화동 농공단지	"	화동면 신촌리 일원
9	화서 농공단지	"	화서면 상용리 일원
10	건영식품	"	화북면 용유리 일원
11	삼백레미콘	"	외서면 관동리 일원
12	상주석재	"	화남면 평온리 일원
13	문장대 온천관광지	1995.12.7 (상고420)	화북면 일원
14	경천대	1988.4.15 (건고161)	사벌면 삼덕리 일원
15	중별 시설용지지구	"	화북면 중별리 일원
16	용유계곡 관광지	1997.2.17 (경고20)	화북면 용유리 일원
17	상주오렌지CC	2005.10.24 (경고309)	모서면 화현리, 삼포리 일원
18	낙동생태체험 문화특화지구	상고2009-305	화북면 용유리 일원

주: 결정(변경)조서상 18개만 나타남(2개소 미반영).
 자료: 상주시(2010)를 참고하여 작성.

표 4-15. 제천시 제2종 지구단위계획구역 현황(2010년 기준)

지구명		최초 결정일	개발계획 수립여부	비 고
주거형 (8개소)	금성면 구룡리	'03.1.1	○	문화마을 주변
	청풍면 물태리	'03.1.1	○	수몰이주지역
	청풍면 물태리	'03.1.1	○	문화마을
	덕산면 성내리	'03.1.1	○	덕산소재지/사업 기 추진(도시·군계획시설사업)
	백운면 평동리	'03.1.1	×	백운소재지/'11 계획 수립, 도시계획결정 고시단계
	송학면 무도리	'03.1.1	×	송학소재지
	송학면 시곡리	'03.1.1	○	송학문화마을
	봉양읍 미당리	'03.1.1	○	경희아파트
관광 휴양형 (8개소)	청풍면 교리	'03.1.1	○	국민연금
	청풍면 교리	'03.1.1	○	교리관광지
	수산면 능강리	'03.1.1	○	E/S콘도
	금성면 월굴리	'03.1.1	○	금월봉
	청풍면 계산리	'03.1.1	○	계산관광지
	수산면 내리	'03.1.1	○	제천온천
	금성면 성내리	'03.1.1	○	KBS촬영장
	백운면 평동리	'08.4.11	○	M캐슬조성사업
산업형 (6개소)	금성면 양화리	'03.1.1	○	농공단지
	송학면 시곡리	'03.1.1	○	농공단지
	송학면 입석리	'03.1.1	○	아세아시멘트
	봉양읍 연박리	'03.1.1	○	축산물가공공장
	봉양읍 장평리	'10.3.26	○	삼표이앤씨공장
	금성면 양화리	'10.10.29	○	양화농공단지
특정형 (2개소)	송학면 도화리	'03.1.1	○	개나리묘원
	송학면 시곡리	'03.1.1	○	한화화약고
총 24개소				

주: 음영 표시는 신규 지정.

자료: 제천시 지역개발과 내부자료(2010).

- 위와 같은 근본적인 문제 외에도 지구단위계획 수립지침에는 농어촌 여건에 비추어 적절치 않은 기준들이 일부 있어 활용하는 데 애로사항이 있다는 점도 지적할 수 있다.
 - 교통처리나 도시·군계획시설과 관련하여 농어촌 지역에 부적합한 기준을 두고 있거나, 도로 폭과 비율, 공원 및 녹지 비율 등이 농어촌 지역에서 일반적으로 필요한 수요에 비해 과다하게 요구되는 등의 문제를 지적할 수 있다.
 - <표 4-16>에 나타난 바와 같이 일반적인 농어촌 지역개발사업에서 이루어지고 있는 각종 기반시설의 평균치와 비교할 때, 현행 제2종 지구단위계획상의 지침이 보다 높은 기준치를 설정하고 있음을 볼 수 있다.

표 4-16. 제2종 지구단위계획 지침상 농어촌에 부적합한 기준(예시)

구 분		제2종 지구단위계획 지침	농어촌 지역개발 사업지구 평균
농어촌 도로	주거형 도로율	15%	10% (공원·녹지 제외 면적)
	주거형 진입도로 폭	8m 이상	6m 이상
	관광휴양형 구역 내 도로 폭	6m	4m
공원·녹지	주거형 공원·녹지 비율	15%	10%

※ 장수군의 참고 사례

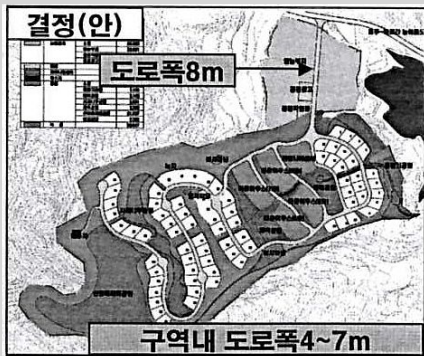
- 농어촌뉴타운조성사업 대상지인 장수군 학골지구의 경우, 전라북도 도시계획위원회 심의 과정에서 주거형 제2종 지구단위계획 수립지침에 따라 구역내 최소 도로율을 15% 이상 확보하도록 요구되어 기존 도로율 8.2%를 수정·변경하였다. 학골지구 승인에는 도로율 문제뿐 아니라 용도지역 변경(구획 정형화), 공원·녹지 위치 변경, 피해방지대책 등 도시계획과 관련한 문제점들로 인해 사업 추진이 지연되었다.

< 장수군 농어촌뉴타운조성사업의 제2종 지구단위계획의 변경 >

학골지구 지구단위계획(안)



도로율 확보 등 변경(기존 도로율 8.2%에서 15%로 조정)



- 현행 지구단위계획 기준에 근거했을 때 마을종합개발사업을 비롯한 상당수의 농어촌 지역개발사업은 주거형이나 산업형, 유통형, 관광형 등 어느 유형에도 정확히 부합하지 않는다.
 - 농어촌에는 복합적 성격의 사업이 요구되는 경우가 많기 때문이다. 단일 사업 내에서도 마을의 생활환경정비와 관광개발, 농·특산물 개발 등의 사업들이 기능적으로 복합되어 진행되는 것이다.
 - 이 경우 제2종 지구단위계획 중 어느 유형에 입각하여 사업을 추진할 지 명확하게 구분하기 어렵다. 국토계획법에 입각한 지구단위계획은 명확한 기능의 분화와 특화에 바탕을 두고 있기 때문이다.
 - 농어촌 지역개발사업 방식에 가장 가까운 유형으로 특정형 지구단위계획을 생각해볼 수 있으나, 이 역시 농어촌 특성에 맞도록 시설 기준을 설정할 근거가 마련되어 있지 않아 현실적으로 활용하기 어렵다.³⁵
- 지자체 공무원들이나 일선의 한국농어촌공사 사업 담당자들도 이러한 지구단위계획의 문제점을 인식하고 있는 것으로 나타났다.
 - 시·군청이나 한국농어촌공사에서 지역개발사업을 담당하고 있는 실무자들을 대상으로 조사한 결과를 <표 4-17>에서 보여주고 있다. 지구단위계획 제도를 통해 농어촌 지역개발사업을 추진한 경험이 있다는 응답자는 지자체의 경우 22%, 농어촌공사의 경우 20%로 나타나고 있다.
 - <표 4-18>에서는 농어촌공사 담당자를 대상으로 사업 추진 시 제2종 지구단위계획 제도를 활용하지 않은 이유를 질문한 결과를 제시하였다.
 - 공간계획 제도에 대한 이해도가 높은 응답자일수록 그 필요성은 인정하지만 계획 기준이나 규모 등이 현실과 맞지 않기 때문이라고 답한 비율이

³⁵ 복합형 역시 농어촌 특성에 부합한다고 보기 어렵다. 복합형 지구단위계획은 주거나 산업, 유통, 관광 등 복수의 기능을 갖는 사업이 병행하여 추진되지만, 기본적으로는 도시개발 수법에 맞도록 공간적 분화와 구획을 유지함을 특징으로 한다. 반면 농어촌 지역개발사업의 경우는 생활환경, 도농교류, 소득개발 등의 여러 기능이 하나의 공간과 시설 속에 어우러져 있는 형태로 볼 수 있어 복합형 지구단위계획을 통해 추진하기에도 적합하지 않다.

상대적으로 높게 나타났다.

- <표 4-19>에서는 이러한 현행 지구단위계획의 문제점을 감안하여 농어촌에 적합한 별도의 지침을 도입할 필요성에 대해 지자체 공무원에게 조사한 결과를 제시하였다. 도시계획 담당자와 농어촌개발 담당자 모두 현행 지침을 대체할 별도 기준의 도입이 필요하다는 응답 비율이 높게 나타났다.
- 제1종과 제2종을 통합한 지구단위계획 제도가 2012년부터 도입되더라도 농어촌 여건을 반영할 수 있는 기준이 마련되는 등 보완책이 도입되지 않는다면 제도의 활용도가 높아지지는 않으리라 예상된다.

표 4-17. 농어촌 지역개발사업 추진 시 지구단위계획 활용 경험

단위: %

구 분	지구단위계획제도를 통한 농어촌 지역개발사업 추진 경험		합 계
	있다	없다	
지자체 농어촌개발 담당	21.7	78.3	100.0
농어촌공사 사업 담당	19.8	80.2	100.0

표 4-18. 제2종 지구단위계획 미활용 이유(농어촌공사 담당자 응답 집계)

제도 미활용 이유	현 공간계획제도 인지도를 기준으로 한 응답자 구분			전 체
	상(높음)	중(보통)	하(낮음)	
제2종 지구단위계획제도를 몰라서	9.1	30.0	51.4	33.3
절차가 번거롭고 사업기간이 더 길려서	36.4	30.1	17.1	26.4
수립하지 않아도 사업 추진이 어렵지 않아서	18.2	33.3	22.9	25.3
필요하나 계획기준, 규모 등이 농촌과 안 맞아서	36.4	3.3	2.9	11.51
기타	-	3.3	5.7	3.4
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 1) 마을정비구역 및 지구단위계획 등 현행 공간계획 제도 모두에 대해 인지도가 보통보다 높은 응답자를 '높음'으로 구분하고, 반대로 모두 보통보다 낮은 응답자를 '낮음'으로 분류함. 그 외는 '보통'으로 분류함.

2) 세 집단 간 카이제곱 검정 결과, p=0.000으로 5% 이내에서 유의함.

표 4-19. 별도의 농어촌형 지구단위계획 지침 필요성에 대한 의견

구 분	업무 분야에 따른 구분(%)		전체 (n=139)
	도시계획 (n=70)	농어촌개발 (n=69)	
매우 필요하다	20.2	21.7	20.9
어느 정도 필요하다	52.9	50.7	51.8
보통이다	10.0	18.8	14.4
별로 필요 없다	14.3	8.7	11.5
전혀 필요 없다	2.9	-	1.4
합 계	100.0	100.0	100.0

주: 1) 지자체 담당 공무원 조사 결과.

2) 카이제곱검정 결과, $p=0.300$

1.3. 소규모 개발행위 제어를 위한 개발행위허가제도의 효과성

- 개발행위허가제도는 계획의 적정성, 기반시설의 확보 여부, 주변 환경과의 조화 등을 고려하여 개발행위에 대한 허가 여부를 결정함으로써 난개발을 방지하기 위한 제도이다.
 - 개발행위허가제도는 2003년 이전 도시지역에만 적용하였던 것을 국토계획법 도입 이후 행정구역 전역으로 확대·적용하고 있다. 이는 제2종 지구단위계획 면적(농어촌 지역의 경우 3만 m^2) 미만의 소규모 단위의 개별 개발행위를 통제하고 계획적 개발을 유도하기 위함이다.
- 한편 2011년부터는 연접개발 제한 규정 폐지와 병행하여 시·군 도시계획위원회의 개발행위 심의 기능을 강화하는 보완책이 도입되었다. 난개발 방지의 일환으로 이루어진 조치이다.
 - 개발행위허가제도가 농어촌의 난개발 제어 및 토지이용관리의 수단으로

적합하지 않다는 지적이 그동안 지속적으로 제기되었는데, 최근에 개발행위에 대한 도시계획위원회의 심의 강화가 이루어짐으로써 질서 있는 농어촌 토지이용을 유도하는 데 효과가 있을 것인지 검토해보고자 한다.

- 우선 개발행위허가제도가 농어촌 특성에 비추보았을 때 적합하게 운영되는지 여부에 대해 지자체의 개발행위허가 업무 담당 공무원에게 질문한 결과 부정적인 답변 비율이 가장 높았다.
 - <표 4-20>에 나타난 바와 같이 ‘그렇지 않은 편’이거나 ‘전혀 그렇지 않다’는 부정적 답변이 절반을 넘는 56%로 집계되었다.
 - <표 4-21>에서는 난개발 문제에 대해 어떻게 인식하는지를 기준으로 공무원 유형을 구분하여 개발행위허가 제도의 적합성에 대한 응답 결과를 비교하였다. 난개발 문제가 심각하다고 인식하는 응답자일수록 개발행위허가 제도가 농어촌에 부적합하다고 답한 비율(65%)이 상대적으로 높음을 확인할 수 있다.³⁶

표 4-20. 농어촌 여건과 개발행위허가제도의 부합 여부

구 분	전체(n=52)
매우 그렇다	1.9
어느 정도 그렇다	13.5
보통이다	28.8
그렇지 않은 편이다	46.2
전혀 그렇지 않다	9.6
합 계	100.0

주: 지자체 개발행위허가 업무 담당자 조사 결과.

³⁶ 이와 비교해서 ‘난개발 문제가 없다’거나 ‘보통’이라고 답한 응답자는 약 50%가 부적합하다고 응답하였다.

표 4-21. 농어촌 토지이용관리를 위한 개발행위허가제도의 적합성

단위: %

구 분	응답 내용	난개발 인식에 따른 응답자 구분		전 체
		문제없음/보통	심각함	
개발행위 허가제도의 농어촌 지역 적합 여부	매우 그렇다	3.1	0.0	1.9
	대체로 그렇다	18.8	5.0	13.5
	보통이다	28.1	30.0	28.8
	그렇지 않은 편이다	43.8	50.0	46.2
	전혀 그렇지 않다	6.3	15.0	9.6
합 계		100.0	100.0	100.0

주: 지자체 개발행위허가 업무 담당자 조사 결과.

- 부정적인 답변 비율이 높은 데는 여러 가지 이유가 있다. 무엇보다 연접개발 제한 규정 완화 이후 도시계획위원회의 심의가 강화되었지만, 상당수 개발행위들은 지자체 조례에 의해 심의 대상에서 제외되고 있다.
 - 지자체의 개발행위허가 업무 담당자 조사 결과 유효 응답자 중 36.5%는 해당 시·군에서 조례를 통해 자체적으로 개발행위허가 심의에서 제외하는 사항을 정해두고 있다고 답하였다.
 - 이러한 제외 대상 행위 중에는 상당수의 근린생활시설이 포함된다. 그 결과 표면적으로는 소매점 등의 명목으로 허가를 받지만 사실상 창고 같이 타 용도로 활용되는 시설들이 쉽게 입지할 수 있다. 난개발로 이어질 수 있는 길이 열리는 것이다.
- 개발행위허가 심의를 받는 경우에도 농·산지의 보전 여부를 판단할 수 있는 기준이 단순하다는 문제가 있다.
 - <표 4-22>에서는 각 시·군에서 개발행위허가 시에 적용하는 농·산지전용허가 기준을 제시하였다. 경사도나 재해, 경관·미관 등과 함께 우량농지 여부를 판단하고 있지만, 사실상 이때의 우량농지는 생산기반 정비가 이

루어진 농업진흥지역 농지에 한정되는 것임을 염두에 둘 필요가 있다.

- 관리지역의 개발행위 허가 시에는 우량농지 여부가 허용 여부 판단의 근거가 되지 못하는 것이다. 실제로 많은 시·군에서는 개발행위 허가 시에 농지 담당 부서에 대한 농지전용 협의 절차가 형식적으로만 이루어지고 있다.

표 4-22. 개발행위허가 시 고려되는 농·산지 전용 허가 기준(다중응답)

구 분	개발 압력에 따른 구분(%)		전체 (n=170)
	강(n=79)	약(n=91)	
우량 농지 여부	12.7	8.8	10.6
보전 산지 여부	17.7	13.2	15.3
경사도	20.3	20.9	20.6
표고 또는 높이	10.1	8.8	9.4
재해 위험 여부	16.5	18.7	17.6
경관 또는 미관 고려	13.9	17.6	15.9
생태계 영향 고려	3.8	6.6	5.3
기타	5.1	5.5	5.3
합 계	100.0	100.0	100.0

주1: 지자체 개발행위허가 담당자 조사 결과임. 개발압력에 대한 구분은 농어촌 139개 시·군의 2010년도 개발행위허가 면적을 기준으로 함. 상위 1~70위 지자체는 ‘강’, 71~139위 지자체는 ‘약’으로 구분함.

주2: 카이제곱검정 결과, p=0.575

- 또한 현행 개발행위허가제 하에서는 지자체만의 대응으로 난개발 문제에 효과적으로 대처하는 데 근본적인 한계가 있다.

- 예를 들어 김해시의 경우 고속도로 IC 주변 생산녹지의 개발행위 신청에 대해 우량농지 보전을 이유로 부결하였으나, 이와 같이 지자체에서 재량을 발휘하는 데도 한계가 있다. 이미 그 일대에서 공장 입지가 허용된 바 있어 행정심판으로 이어질 경우 패소하게 된다. 동일한 용도지역에 상이

한 기준을 적용할 수 없기 때문이다.

- 또한 제도의 허점을 이용하는 사례들도 있어 행정력으로 대응하는 데는 어려움이 많다.³⁷

- 개발행위허가 절차가 농어촌의 계획적이고 질서 있는 토지이용관리에 효과적이지 못하다는 점을 지자체 담당 공무원 조사 결과에서도 확인할 수 있다.
 - <표 4-23>에서는 농어촌의 토지이용관리를 위해 현행 국토계획법의 제반 수단이 효과적인지에 대해 지자체 담당자가 응답한 결과를 업무 분야에 따라 구분해서 보여주고 있다.
 - 특히 도시계획이나 농어촌개발 부서의 담당자에 비해 개발행위허가 업무 담당자일수록 부정적인 인식 비율이 높다. 이는 국토계획법상의 타 제도에 비해 현행 개발행위허가 제도가 더욱 한계가 크다는 점을 시사한다. 도시계획위원회의 심의 강화에도 불구하고 소규모 분산 개발행위에 대한 대응은 효과적이지 못한 경우가 많음을 짐작할 수 있다.

표 4-23. 국토계획법의 토지이용관리 수단의 농어촌 지역에 대한 적합성

구 분	업무 분야에 따른 구분(%)			전 체 (n=192)
	개발행위허가 (n=52)	도시계획 (n=70)	농어촌개발 (n=70)	
매우 그렇다	1.9	2.9	7.1	4.2
어느 정도 그렇다	36.5	30.0	28.6	31.3
보통이다	26.9	42.9	38.6	37.0
그렇지 않은 편이다	19.2	21.4	20.0	20.3
전혀 그렇지 않다	15.4	2.9	5.7	7.3
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 카이제곱검정 결과, $p=0.148$

³⁷ 예를 들어 개발행위 심의대상에서 영농행위를 위한 형질 변경사항은 제외되어 있는데, 이를 악용하는 경우가 있다. 영농행위로 신고하여 복토를 해놓고 차후에 공장 용도의 토지로 분양하는 사례도 나타나는 것이다. 이러한 문제에 대응해서 국가적으로 규제를 강화할 필요가 있다는 지적도 있다(지자체 개발행위 허가 담당 공무원 인터뷰 결과).

- 이와 유사한 맥락에서 현행보다 농·산지의 전용 허가 기준을 강화하는 데 대해 지자체 담당자들의 의견을 집계한 결과가 <표 4-24>에 제시되었다. 앞의 문항과 유사하게 개발행위허가 업무 담당자일수록 ‘매우 찬성’하는 응답 비율이 월등히 높다는 것을 확인할 수 있다.

표 4-24. 농·산지 전용 기준의 강화 필요성에 대한 의견

구 분	업무 분야에 따른 구분(%)			전체 (n=192)
	개발행위허가 (n=52)	도시계획 (n=70)	농어촌개발 (n=70)	
매우 찬성한다	36.5	11.4	5.7	16.1
어느 정도 찬성한다	21.2	41.4	30.0	31.8
보통이다	9.6	17.1	20.0	16.1
다소 반대한다	25.0	25.7	35.7	29.2
매우 반대한다	7.7	4.3	8.6	6.8
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 카이제곱검정 결과, p=0.001

2. 농어촌 분야 제도의 활용 실태

2.1. 농어촌의 제반 계획이 갖는 공간계획으로서의 기능

- 이하에서는 농어업·농어촌 부문의 각급 계획들이 국토계획법 체계에서의 미비점을 보완할 수 있을지 검토해보고자 한다.
- 농어촌 부문의 계획들은 국토계획법의 도시·군계획과 비교해서 농어촌의 여건을 반영할 수 있다는 강점이 있는 반면, 공간계획적인 위상을 갖추지 못했다는 지적이 가능하다.

- 특히 개별적 개발행위나 단위 사업들의 공간적 배치에 관한 기본 방향을 제시해주는 ‘공간계획’으로서의 성격을 지니고 있는지 중점적으로 살펴보고자 한다.
- 본격적인 논의에 앞서 먼저 농어촌에서 수립되고 있는 각급 계획 현황을 살펴보고자 한다.
 - <표 4-25>에 나타난 바와 같이 농어촌 지역개발과 관련되는 계획은 2011년 기준으로 약 48개로 집계되었으며, 27개 법률에 근거하고 있다.³⁸
 - 종합적 성격의 계획인 농어업·농어촌 기본계획, 삶의 질 향상계획, 기초생활권 발전계획, 농어촌정비종합계획, 생활환경정비계획 등을 비롯하여, 각종 사업 계획 등 매우 다양한 계획들이 명시된 것을 볼 수 있다.

표 4-25. 지역개발 분야 법률 및 계획

관련 부문	근거 법률	법률에 근거한 계획	관련 부처
재정	지방재정법	중기지방재정계획	행안부
국토개발	국토기본법	시·군종합계획	국토부
	국토의 계획 및 이용에 관한 법률	도시·군기본계획	국토부
		도시·군관리계획	국토부
	국가균형발전특별법	기초생활권 발전계획	지역위(지경부)
포괄보조사업계획		농식품부, 국토부, 행안부(지경부)	
특정지역 (낙후지역 등) 개발	지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률	개발촉진지구개발계획	국토부
	지방소도읍육성지원법	지방소도읍종합육성계획	행안부

³⁸ 계획 현황은 법제처에서 운영하는 국가법령정보센터 웹페이지(www.law.go.kr)에서 검색을 통해 파악하였다. 농어촌 지역개발과 관련된 몇 가지 주요 분야의 키워드를 통해 관련 법률을 검색한 후 법령별로 명시하고 있는 계획들을 찾아 집계하였다. 법령 검색 시 농업·농촌을 포함하여 재정, 국토개발, 특정지역(낙후지역 등) 개발, 산림·산촌, 환경·경관, 보건·복지, 문화·관광 등의 분야를 폭넓게 살펴보았다.

관련 부문	근거 법률	법률에 근거한 계획	관련 부처
	도서개발촉진법	도서종합개발계획*	행안부
	신발전지역육성을 위한 투자촉진 특별법	신발전지역종합발전계획*	농식품부
	접경지역지원특별법	접경지역발전종합계획*	행안부
농업·농촌	농어업·농어촌 및 식품산업 기본법	농어업·농어촌 및 식품산업 발전계획	농식품부
	농어촌정비법	농업생산기반 정비사업 기본계획	농식품부
		생활환경정비계획	농식품부
		생활환경정비사업기본계획	농식품부
		농어촌산업 육성 기본계획	농식품부
		농어촌산업 육성 시행계획	농식품부
		농업생산기반 정비사업 시행계획	농식품부
		생활환경정비사업 시행계획	농식품부
		마을정비계획	농식품부
		농어촌경관관리계획	농식품부
		환지계획	농식품부
		농어촌관광휴양지 개발계획	농식품부
		정주권개발계획	농식품부
	농어촌주택개량촉진법	농어촌주거환경개선종합계획	농식품부
		농어촌주거환경개선사업계획	농식품부
		빈집정비계획	농식품부
	농지법	농지이용계획	농식품부
	어촌·어항법	어항개발계획	농식품부
		어촌종합개발사업계획	농식품부
	농어촌도로 정비법	도로기본계획	행안부
도로정비계획		행안부	
도로사업계획		행안부	
농어촌주민의 보건복지증진을 위한 특별법	농어촌보건복지기본계획	복지부	
도시와 농어촌 간의 교류촉진에 관한 법률	도농교류활동에 대한 계획	농식품부	

관련 부문	근거 법률	법률에 근거한 계획	관련 부처
산림·산촌	산림기본법	산림기본계획	산림청
	산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률	산림경영계획	산림청
	임업 및 산촌 진흥촉진에 관한 법률	임업진흥계획	산림청
		시·군 산촌진흥기본계획	산림청
산촌개발사업계획	산림청		
환경·경관	경관법	경관계획	국토부
	자연환경보전법	자연환경보전기본계획*	환경부
	환경정책기본법	시·군 환경보전계획	환경부
	농림어업인 삶의질 향상 및 농산어촌지역 개발촉진에 관한 특별법	시·군 삶의질 향상 기본계획	농식품부
		자연환경 및 경관보전계획	농식품부
보건·복지	사회복지사업법	지역사회복지계획	복지부
	지역보건법	지역보건의료계획	복지부
문화·관광	관광진흥법	시·군 관광개발계획	문화부

주: 1) 계획 중 *는 법상의 계획 수립 주체는 시·도이나, 시도 계획 수립을 위해 시·군 계획을 요청하는 등의 이유로 시·군에서 계획 수립이 이루어져야 하는 경우임.

2) 관련 부처는 해당 계획이나 계획에 근거한 사업을 승인하는 등 관련 업무를 실질적으로 소관하는 부처이며, 괄호 안은 법 소관 부처임.

○ 농어촌 분야 계획의 우선적인 문제점으로 위와 같이 다수의 계획이 체계 없이 난립하고 있는 문제점을 지적할 수 있다.

- 농어촌정비법만 하더라도 농업생산기반, 생활환경, 농어촌산업, 농어촌관광·휴양 등의 부문에 대한 각종 계획들이 규정되어 있지만, 일부 계획은 실제로 수립되지 않는 등 유명무실한 경우가 있다.

○ 내용 면에서도 농어업·농어촌 관련 상당수의 계획은 대체로 농식품산업 육성에 관한 부문계획이거나 예산계획, 개별 사업계획의 성격이 강하다. 일부는 단순히 관련 사업의 묶음으로서의 계획을 벗어나지 못하고 있다.

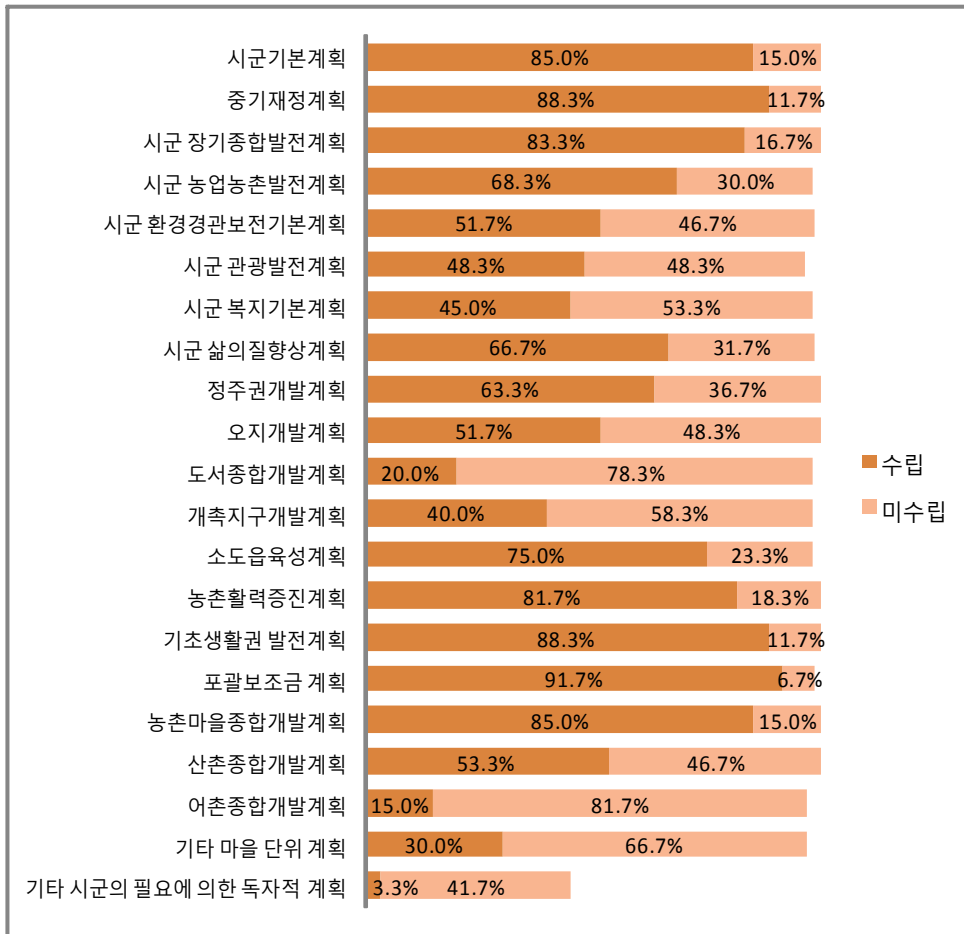
- 농어촌의 공간적 발전 방향이나 여러 사업들의 장래 입지를 다루는 공간계획적 성격은 결여되어 있다.

- 「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」에 의해 수립되는 기본계획은 농어업 관련 산업 육성에 한정되며, 실효성 부족으로 사실상 계획을 수립하지 않는 실정이다.
- 관계 부처 합동으로 수립하는 삶의 질 향상 기본계획은 전략계획이라기보다는 삶의 질 향상을 위한 목표관리 성격의 계획이다.
- 「농어촌정비법」에 의한 계획은 개별 사업 추진을 위한 계획으로 활용되고 있다고 보아야 한다. 상당수의 계획을 수립토록 법에서 규정하고 있으나 실제 이를 수립하는 경우는 많지 않다. <그림 4-8>은 최근 시·군에서 수립한 계획들을 집계하여 제시하고 있는데, 일부 예산이 지원되는 사업을 제외하고는 농어촌정비법에서 규정한 계획(예: 농어촌생활환경정비 기본계획 등)이 수립된 경우가 없음을 알 수 있다.
- 그리고 시·군이 수립하는 기초생활권 발전계획, 농산어촌 지역개발분야 포괄보조사업계획 등은 예산(사업) 집행계획의 성격이다.

표 4-26. 시·군의 농어촌지역 관련 주요 계획

구 분	수립 의무	계획의 주요 내용
농어업·농어촌 및 식품산업 발전계획	의무	· 농어업·농어촌 및 식품산업 발전의 목표와 추진 시책
삶의 질 향상 계획	의무	· 보건·복지, 교육, 생활 인프라, 경제활동, 문화·여가 환경·경관, 발전역량 부문에 대한 관계 부처 사업
기초생활권 발전계획	자율	· 지역의 특성 있는 발전과 지역 주민의 삶의 질 향상을 위한 부문별 종합 발전계획
농어촌정비 종합계획	의무 (단, 계획 수립과 예산지원 연동)	· 주요 농어촌정비사업 목표와 내용 : 농업생산기반 정비, 농어촌 생활환경비, 농어촌산업 육성, 농어촌 관광휴양자원 개발, 한계농지 등의 정비)
생활환경 정비계획	조건부 의무 (생활환경정비 사업시행 시)	· 농어촌 마을의 건설·재개발·정비 등 · 빈집 정비/농어촌 주택 개량 · 생활환경기반시설 정비·확충 · 교육·문화·복지 시설의 정비·확충 · 다른 지역개발사업과 연계한 생활환경의 정비·확충

그림 4-8. 시·군에서 최근 5년간 수립한 계획



주: 지자체 공무원을 대상으로 2010년 10월~11월 동안 실시한 조사 결과임(n=60).
 자료: 송미령 등(2010a).

- 국토계획법의 토지용도 분류상 농림수산식품부 소관에 직접적으로 해당하는 농지를 대상으로 해서는 「농지법」에서 농지이용계획을 수립토록 하고 있다. 이는 농림수산식품부의 타 계획에 비교해서 토지이용계획의 성격이 분명히 지니는 것이라 할 수 있다.
- 이 계획의 수립 대상은 전국의 230개 시·군·구 가운데 131개 시·군·구이다. 그런데 최근에는 농지이용계획을 입법 취지대로 수립하고 있는 시·군·구

지자체가 거의 없는 상태이다(김수석 등, 2009).

- <표 4-27>에 나타난 바와 같이 1996년 이전에만 대상 지자체들이 농지이용계획을 수립했을 뿐, 그 이후에는 계획을 세운 시·군이 거의 없다고 해도 과언이 아니다.
- 이 계획은 경종농업, 시설농업, 과수, 축산지구 등 작물 배치에 관한 사항을 주로 담고 있어 농업경영 형태가 수시로 변화하는 상황에서 계획의 실효성이 없는 것이 큰 이유이다. 보전 대상 농지를 구분한다든가 하는 엄밀한 의미의 토지이용에 관한 내용은 실질적으로 다루지 않는 것이다.

표 4-27. 시·군의 농지이용계획 수립 현황

단위: 개

시·군 계	수립 연도 구분		
	최근 5년 이내	1997~2004년	1996년 이전
131	0	1	130

자료: 김수석 등(2009).

- 결론적으로 농림수산식품부의 현행 법률에서 규정한 계획제도 하에서는 국가 차원의 농어촌 공간 관리에 관한 큰 그림을 담기 힘든 것으로 평가된다.
 - 이는 농어촌 분야 내부적으로도 가치의 경합이나 복수의 정책 목표들 간 상충이 발생할 경우 이를 공간적으로 조정·관리하는 데 한계가 있을 것임을 시사한다. 예컨대 농가 소득 증대를 위한 축산업 진흥과 농어촌 경관 보전 및 쾌적성 확보라는 가치가 상충될 때 중앙정부 차원에서 공간계획적 수단을 통해 이를 조정하지 못한다는 것이다.
 - 중앙정부 차원에서 농어촌 공간 관리의 방향(예를 들어, 농어촌 정주체계에 입각한 사업 지원 원칙 등)을 지니고 있지 못한 까닭에 지자체 단위에서도 각종 개별 사업을 중·장기적인 토지이용계획과 연계하여 추진하는데 제한이 따르게 된다.

2.2. 지역개발사업 추진을 위한 마을정비구역의 활용 실태

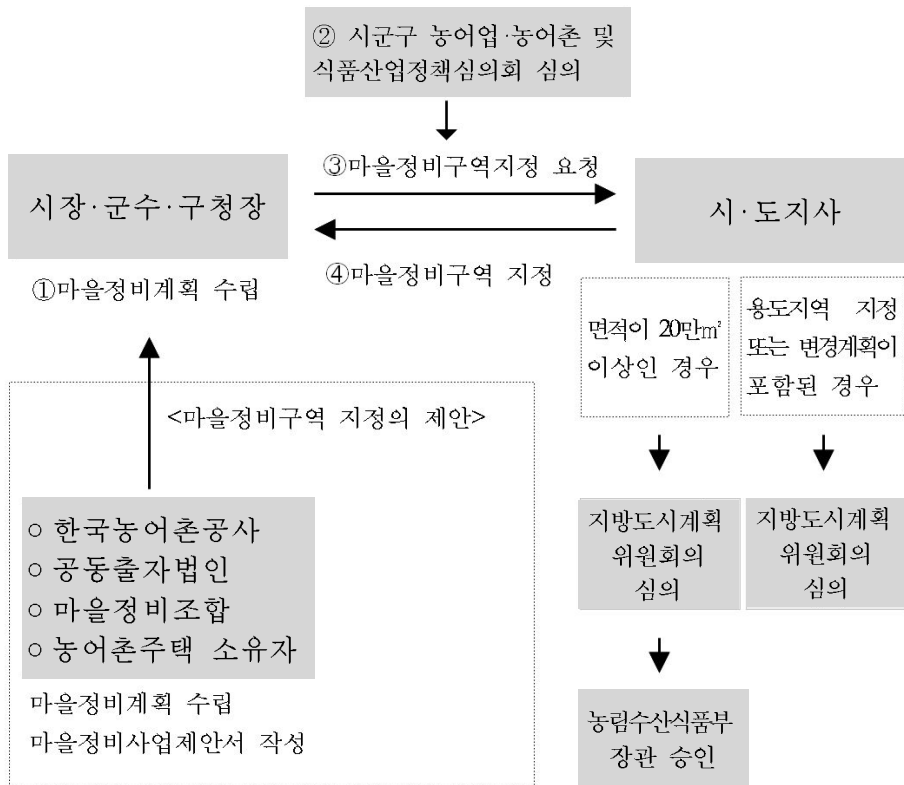
- 그동안 농어촌 지역개발사업은 공간계획적인 내용과 절차의 뒷받침 없이 개별 단위시설 사업으로 추진되는 경향이 있었는데, 이러한 문제점에 대한 보완책으로서 도입된 제도가 농어촌정비법에 입각한 마을정비구역이다.
 - 마을정비구역은 각종 농어촌 지역개발사업을 시행할 권역을 공간적으로 설정하여 해당 사업에 계획적 요소를 강화하면서 사업 추진 절차를 원활히 하자는 취지로 도입되었다.
 - 이는 국토계획법의 제2종 지구단위계획구역에 준하는 계획적인 수단을 갖춤으로써 지역개발사업의 체계적인 추진을 위한 기반을 마련하려는 시도였다고 할 수 있다.
- 이러한 마을정비구역이 국토계획법의 지구단위계획에 상응하는 농어촌 지역개발사업의 추진 수단으로 효과적으로 작동할 수 있는지 그 가능성과 제약점을 살펴보고자 한다.

2.2.1. 마을정비구역 제도 현황

- 농어촌정비법에는 농업생산기반정비, 농어촌생활환경개선, 농어촌휴양자원개발, 한계농지정비 등과 관련된 사업이 있고, 마을정비구역, 한계농지 등 정비지구 등을 규정하고 있다.
 - 2009년 농어촌정비법 개정을 통해 농어촌에서의 다양한 개발수요에 대한 대응 차원에서 마을정비구역을 두고, 생활환경정비사업, 산업육성 및 개발, 보건·복지시설의 설치, 지역특화발전사업 등을 할 수 있는 제도적인 장치를 마련하기도 하였다.
- 마을정비구역은 시장·군수·구청장의 요청을 받아 시·도지사가 지정한다.

- 마을정비구역 지정을 받기 위해서는 시·군에서 농어촌 마을정비계획을 수립하여 시·군·구 농어업·농어촌및식품산업정책심의회 심의를 거쳐 시·도 승인을 받는다.³⁹
- 또한 농어촌 건설 사업 등을 하려는 자는 마을정비조합을 설립할 수 있고, 마을정비계획을 수립하여 마을정비구역의 지정을 제안할 수 있다.

그림 4-9. 마을정비구역의 지정 절차



³⁹ 면적이 20만㎡ 이상인 경우 농림수산식품부장관의 승인을 받는다.

- 마을정비구역 시행 시 용도지역 변경 등을 포함하여 다른 법률과의 관계는 다음과 같다.
- 시·도지사는 마을정비구역을 지정할 때 마을정비계획에 계획관리지역으로의 용도지역 지정 또는 변경계획이 포함되어 있을 경우에는 국토계획법에 따른 지방도시계획위원회의 심의를 거쳐 마을정비구역을 지정한다.
 - 시·도지사가 농림수산식품부장관에게 마을정비구역 지정을 승인 받으려면 국토계획법에 따른 지방도시계획위원회의 심의를 받아야 한다.
 - 마을정비구역을 지정하는 경우 그 지역·구역·단지·지구의 지형도면 고시, 주민 의견 청취 등에 관해서는 「토지이용규제 기본법」을 따른다.
 - 마을정비구역이 지정·고시된 경우 미리 관계 행정기관의 장과 협의한 사항은 고시된 마을정비계획의 내용에 따라 지정·결정·확정(또는 인·허가 등)된 것으로 본다. 이는 <표 4-28>에 제시된 바와 같다.

표 4-28. 마을정비구역을 통한 협의의제 사항

지정·결정·확정 (8개 항목)	<ul style="list-style-type: none"> - 용도지구 중 취락지구의 지정 또는 변경 - 지구단위계획구역의 지정 등
인·허가 등 (32개 항목)	<ul style="list-style-type: none"> - 가설건축물 건축허가 또는 신고 - 점용·사용 실시계획의 승인 또는 신고 - 도시·군관리계획의 결정 <ul style="list-style-type: none"> ※ 용도지역, 용도지구 및 용도구역의 결정 및 변경은 제외 - 도시·군계획시설의 설치에 관한 도시·군관리계획의 결정 - 개발행위의 허가 - 농지전용허가, 농지전용신고 - 도로공사 시행의 허가, 도로점용의 허가 - 입목벌채 등의 허가·신고 - 보전산지의 변경·해제 - 산지전용제한지역 지정의 해제, 산지전용 허가, 산지전용 신고

2.2.2. 마을정비구역 제도의 활용 실태와 제약점

- 현행 농어촌정비법에 명시된 바로는 마을정비구역 제도를 다양한 사업에 걸쳐 폭넓게 활용할 수 있으나, 실제로는 필수적으로 지정을 받도록 한 전원마을조성사업, 농어촌뉴타운조성사업의 경우에만 주로 활용되고 있다.
 - 농촌마을종합개발사업과 농어촌테마공원조성사업은 필요 시 지정받도록 하고 있는데, 그 활용도가 높지는 않다.
 - <표 4-29>는 농어촌 현장에서 지역개발사업을 담당하고 있는 한국농어촌공사의 실무자를 대상으로 조사한 결과로, 그동안 마을정비구역 지정을 받아 추진한 사업 내역을 집계한 것이다.
 - 마을정비구역을 통해 전원마을조성사업을 추진한 비율이 가장 높은 것으로 나타나고 있다. 다음으로 농촌마을종합개발사업을 응답한 비율이 높는데, 전원마을사업에 비해 마을종합개발사업의 대상지가 전국에 걸쳐 분포하고 사업지구가 월등히 많다는 사실을 감안하면, 마을종합개발사업을 마을정비구역으로 지정받아 추진하는 비율이 높지는 않으리라 짐작된다.

표 4-29. 마을정비구역 제도로 추진한 사업

사업 명	빈 도	비 율(%)
전원마을조성사업	35	54.7
농어촌생활환경정비사업	9	14.1
농촌마을종합개발사업	25	39.1
농어촌뉴타운사업	9	14.1
농어촌테마공원조성사업	7	10.9
기타	2	3.1

주: 1) 한국농어촌공사 사업 담당자(96명) 대상 조사 결과를 집계함.
 2) 중복 응답 문항으로서 사업 추진 경험이 있는 응답자(64명)에 대한 비율을 집계하여 합계가 100을 초과함.

- 마을정비구역은 제2종 지구단위계획과 별도의 근거법과 절차를 갖고 있는 제도이지만, 실제 현실에서는 이 두 제도를 동시에 활용하여 사업을 추진하는 사례가 많이 나타난다.
 - <표 4-30>에 나타난 바와 같이 마을정비구역으로 지정하여 추진되는 전원마을조성사업과 농어촌뉴타운조성사업은 대부분 3만㎡를 초과하여 면적기준으로 지구단위계획 수립 대상에도 해당하는 경우가 많다.
 - 물론 면적이 이 규모를 초과한다고 해서 지구단위계획의 의무적인 수립 대상이 되는 것은 아니다. 하지만 이 정도 규모의 사업은 대상지의 용도지역 변경이 필요한 경우가 많은데, 상당수 시·군에서 이러한 변경 절차를 거치면서 동시에 지구단위계획 수립까지 함께 진행하는 추세이다.

표 4-30. 전원마을 및 농어촌뉴타운 사업의 규모, 세대

구 분	전원마을	농어촌뉴타운
지구 수(개)	119	5
지구당 조성세대 수(호)	33	140
지구당 면적(천 m ²)	39.3	152.2
호당 면적(천 m ²)	1.2	1.1

주: 전원마을사업은 '10년 10월 기준임.

- 전원마을조성사업이나 농어촌뉴타운조성사업 등의 지역개발사업을 추진하는 데는 마을정비구역 제도가 활용되고 있지만, 그 활용도를 타 지역개발사업 전반으로 확대하는 데는 여러 가지 한계가 있다.
- 절차적인 한계로서 먼저 마을정비구역의 의제처리 사항 중 용도지역 변경에 대한 협의의제가 이루어지지 못하는 점을 지적할 수 있다.
 - 사업 대상지에 농림지역 등 타 용도지역이 포함되어 있을 경우 계획관리지역으로 변경하는 절차가 필요한데, 마을정비구역으로 지정되더라도 이를 의제처리 받지 못하는 것이다.

- 계획관리지역으로의 용도지역 지정 또는 변경계획이 포함되어 있을 경우에는 앞의 <그림 4-9>에 나타난 바와 같이 지방도시계획위원회의 심의를 거쳐야 마을정비구역 지정이 가능하다.
 - 도시계획위원회 심의 절차를 거치게 되면 사업이 지연되고 번거로울 뿐 아니라 원활한 사업 추진에 제약을 받기도 한다. 위원회 자체가 농어촌 지역개발사업에 대한 이해가 높지 않기 때문에 불필요한 사항에 대해서까지 과도한 심의가 이루어질 가능성이 있는 것이다.
- 또 다른 절차적 문제로서 제2종 지구단위계획과의 역할 분담이 원활하게 이루어지도록 마을정비구역 사업의 추진 절차, 내용 등을 명확히 규정해야 하지만 그렇지 못한 경우가 있다.
- 사업 규모나 성격을 감안하여 지구단위계획을 마을정비구역이 대체할 수 있는 경우와 지구단위계획으로 유도해야 할 경우를 명확히 할 필요가 있으나 현행 지침에는 이러한 사항이 분명치 않다.
 - 이처럼 마을정비구역에 담을 사업의 규모, 성격 등이 명확하지 않은 까닭에 꼭 필요한 경우 외에도 지구단위계획을 수립하는 사례가 나타난다. 지자체에서 국토계획법에 명시된 면적 기준을 우선적으로 따져서 사업을 추진하는 경우에 특히 그러한 가능성이 크다.
 - 예를 들어 농어촌테마공원조성사업의 경우 농어촌정비법에서 마을정비구역으로 지정 받아 사업을 추진토록 하고 있는데, 과도한 면적이 사업 구역으로 설정됨으로써 지구단위계획 수립 요건에 해당되어 도시계획심의를 받고 지구단위계획 수립 절차를 거치는 경우가 있다.
 - 사업 구역 등을 기술적으로 조정하기에 따라 굳이 지구단위계획을 수립하지 않고도 진행할 방법이 있지만,⁴⁰ 현행 마을정비구역제도에서는 이에 관

⁴⁰ 면적 규모가 3만㎡를 넘더라도 무조건 지구단위계획 절차를 거쳐야 하는 것은 아니다. 마을정비구역을 통해 이를 대체할 수 있기 때문이다. 하지만 지자체에 따라서는 정해진 면적 규모를 넘으면 우선적으로 지구단위계획 절차를 거치도록 하는 경우도 있다. 농어촌정비법

해 명확히 제시하고 있지 않은 것이다.

- 참고로 <표 4-31>에서는 농어촌테마공원의 대상지 면적과 도입 시설 규모 등을 예시하였다. 전체 사업지구 면적 자체는 지구단위계획 수립 기준을 초과하지만, 실제 건축 면적은 지구단위계획 수립을 하지 않고 개별 시설 사업으로도 추진할 수 있는 규모이다. 사업지구의 상당 부분이 농지나 산림 등 오픈스페이스(open space)이기 때문에 시설물 조성을 위한 농지나 산지전용의 규모는 크지 않은 것이다. <그림 4-10>에서도 이를 확인할 수 있다.
- 이처럼 마을정비구역과 지구단위계획구역 간 사업 추진 수단으로서의 역할 분담이 명확치 않아 상당수 시·군들이 마을정비구역계획과 지구단위계획 수립 절차를 동시에 진행하면서 시간, 비용을 추가로 투입하는 등 원활한 사업 추진에 제약을 받기도 한다.

표 4-31. 농어촌테마공원의 사업 규모 및 시설 사례

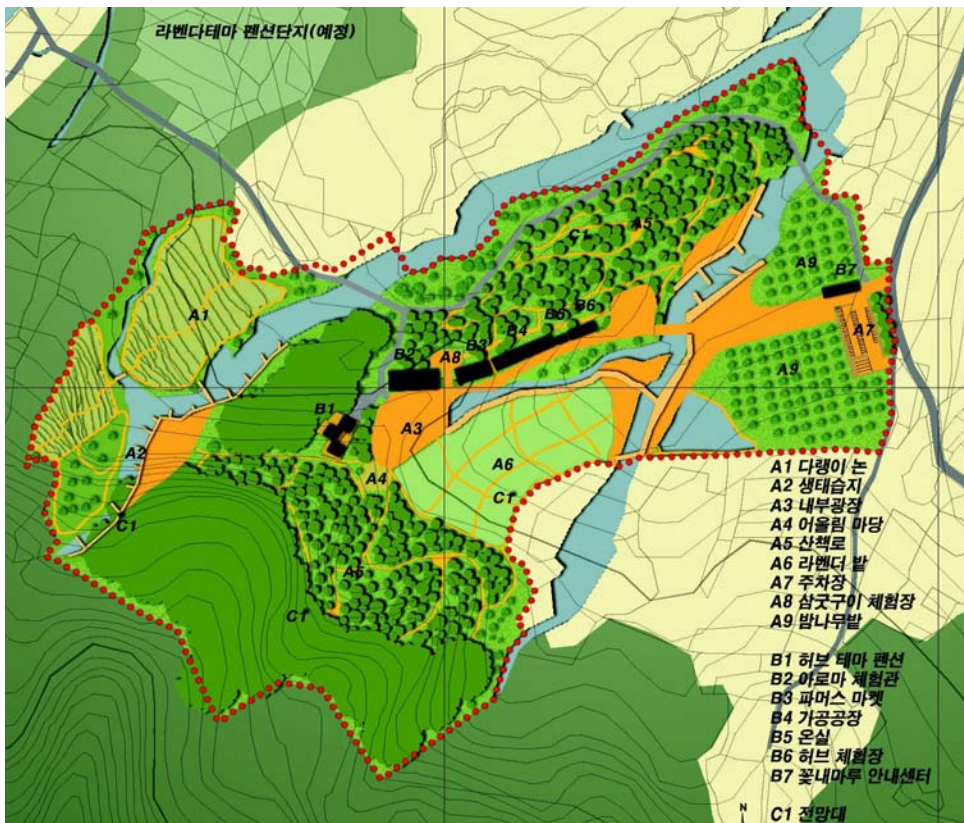
단위: m²

구 분	사업지구 면적	건축 면적	주요 도입시설
고성군	337,044	3,711	안내센터, 체험학습장, 전망대, 아로마체험관, 파머스마켓, 가공공장, 허브테마펜션
양구군	315,071	3,687	전시관, 종합정보관, 파머스마켓, 찜질방 및 뷰티샵, 산채식당, 산채 및 친환경농업체험관, 산채재배체험장, 친환경펜션, 전망대, 자전거대여소
화천군	47,672	880	공원관리사무소, 오투기관, 토마토 글라스, 토마토 레스토랑

자료: 해당 시·군의 농어촌테마공원 계획서 참고.

에서 지구단위계획과의 역할 분담에 관한 사항을 구체적으로 제시하고 있지 않기 때문이라는 의견도 있다.

그림 4-10. 고성군 농어촌테마공원 기본계획 사례



주: 실제 시설이 조성되는 개발 면적은 그림의 B1~B7 부지에 주로 한정됨.

○ 현행 농림사업시행지침의 내용은 주로 예산 지원에 대한 내용으로 이루어져 있으며 실제 사업 수행 절차에 대해서는 상세히 규정하지 않고 있다는 문제점도 있다. 이 역시 원활한 사업 추진에 걸림돌이 될 수 있다.

- 예를 들어, 지역개발사업 수행을 위해서는 ① 타당성검토(기초조사) → ② 기본구상 → ③ 기본계획 → ④ 실시설계 등의 단계를 거치는 것이 일반적이다. 그런데 농림사업의 경우는 시행지침 등에 이러한 단계가 명시되어 있기는 하지만, 구체적인 내용을 담고 있지 않아 실제로는 하나의 계획 단계로 진행되는 사례가 나타난다.⁴¹

- 현행 지침이 농어촌 지역개발사업의 예산 신청과 지원을 위한 절차를 규정하고 있을 뿐 실제 실무 담당자들이 사업 추진 과정에서 참고로 할 내용들은 담고 있지 못하다는 것이다.
 - 이러한 제약점은 국토계획법에 입각한 사업 추진 절차와는 분명히 대비되는 사항이며, 향후 마을정비구역 제도의 활용도를 지역개발사업 전반으로 확대하는 데 걸림돌이 될 수 있다.⁴²
- 마을정비구역의 대상 사업 내용에 대해서도 문제를 지적할 수 있다. 현행 농어촌정비법에서는 마을정비구역이 다양한 사업에 대해 적용될 수 있는 가능성을 열어두고 있으나, 실제로 이 제도는 신규 사업에 적합하며 그 중에서도 주택지 조성 중심의 사업에 주로 활용된다.
- 농어촌 지역에서는 신규 주거지 조성보다는 기존 마을에 대한 재정비 사업의 추진 필요성이 높지만, 이러한 재정비 사업에 적합한 절차와 내용을 담고 있지 않아 마을정비구역의 활용도가 떨어지는 것이다.
 - 예를 들어 농촌마을종합개발사업의 경우 대규모의 사업비가 투입됨에도 불구하고 기존 마을에 대한 재정비 사업을 본격적으로 추진한 사례는 흔치 않다.⁴³ 만약 마을정비구역 제도가 이러한 재정비 사업에 보다 적합하도록 설계된다면 그 활용도가 더욱 높아질 수 있을 것이다.
 - 그 밖에도 근본적인 문제로서 마을정비구역이 일정한 범위의 사업 권역을 설정하는 기능은 하지만, 해당 구역에 대한 토지이용계획적 실천력을 확보하는 수단이 되지는 못한다는 한계도 지적할 수 있다.

41 실제 일선에서 농어촌 지역개발사업에 대한 컨설팅, 기본계획 및 실시계획 수립 등의 용역 업무를 담당하는 업체에서 타 도시개발사업 절차와 비교하여 농어촌정비법에 입각한 사업이 갖는 문제점을 이 같이 지적하기도 한다.

42 농어촌 지역개발사업이 본격적으로 확대되지 않은 단계에서는 이러한 점이 큰 문제가 되지 않을 수 있다. 하지만 향후 이 분야의 사업 규모, 내용, 범위 등이 이전보다 심화·확대되는 과정에서는 사업 절차를 보다 상세하게 규정한 지침이 마련되어야 할 것이다.

43 한 예로, 환지 등 재정비 방식에 적합한 사업 절차가 제시되어 있지 않아 교환 분합을 통해 귀농인 주거단지를 조성한 상주시 녹동마을의 경우에도 추진 과정에서 혼란을 겪은 바 있다.

- 지금까지 살펴본 바를 종합적으로 보여주는 설문조사 결과가 <표 4-32>에 나타나 있다. 일선에서 농어촌 지역개발사업을 담당하는 농어촌공사 담당자들이 마을정비구역의 활용도가 낮은 이유를 답한 것이다.
 - 제도 자체에 대한 인지도가 낮은 응답자를 제외하고 결과를 살펴보면, 공간계획 제도에 대한 이해도가 높은 응답자일수록 현재 규정이 번거롭고 현실과 맞지 않기 때문이라거나, 마을정비구역을 활용하지 않고도 사업을 추진하는 데 어려움이 없기 때문이라는 응답 비율이 높음을 알 수 있다.
- 결론적으로 마을정비구역은 현재의 제도적 틀만으로는 농어촌의 계획적 사업 추진 수단으로 확대되는 데 한계를 안고 있다고 판단할 수 있다.
 - 각종 지역개발사업을 추진할 때 마을정비구역 제도가 지구단위계획 제도에 비해 절차상 용이하고 농어촌 여건에 부합하는 것은 사실이지만, 향후 이를 지역개발사업 전반으로 확대하기 위해서는 개선이 필요하다.

표 4-32. 마을정비구역 제도 미활용 이유(농어촌공사 사업 담당자 조사)

제도 미활용 이유	현 공간계획제도 인지도를 기준으로 한 응답자 구분			전 체
	상(높음)	중(보통)	하(낮음)	
마을정비구역제도를 잘 몰라서	8.8	16.2	61.9	23.9
정비구역 지정 않아도 사업에 어려움이 없어서	29.4	45.9	19.0	33.7
현행 규정이 번거롭고 현실과 안 맞아서	52.9	27.0	-	30.4
지구단위계획 등 타 법률 추진이 더 나아서	8.8	5.4	9.5	7.6
기타	-	5.4	9.5	4.3
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 1) 마을정비구역 및 지구단위계획 등 현행 공간계획 제도 모두에 대해 인지도가 보통보다 높은 응답자를 '높음'으로 구분하고, 반대로 모두 보통보다 낮은 응답자를 '낮음'으로 분류. 그 외에는 '보통'으로 분류함.

2) 세 집단 간 카이제곱 검정 결과, p=0.000으로 5%이내에서 유의함.

3. 농어촌 계획제도의 작동을 위한 지원체계

- 이상에서 살펴본 바와 같이 국토계획법 및 농어촌정비법 등 현행 법 제도 내에 공간계획적 요소를 강화하면서 농어촌 특성을 살릴 수 있는 토지이용 관리 수단이 충분치 않다는 점 외에도, 지자체의 농어촌계획을 지원할 수 있는 체계가 갖추어져 있지 않다는 문제점도 지적할 수 있다.
- 대부분의 지자체에는 농어촌 공간계획과 관련한 전문성을 갖춘 부서가 없는 실정이다.
 - 농정 부서의 경우 전통적인 농·축산업 생산 관련 업무에 특화되어 있어 공간계획과 관련한 전문성이 부족하다.
 - 도시계획 부서의 경우 이러한 문제에 대해 관심이 부족한 경우가 많으며, 도시 분야 업무를 제외한 농어촌 공간에 대해서는 전문성이 부족하다.
- 지자체의 농어촌 관련 의사결정을 지원하는 각종 위원회의 경우도 충분한 전문성을 확보하지 못하는 경우가 대부분이다.
 - 지방도시계획위원회는 농어촌 지역에 대한 이해가 부족하여 개발행위허가 심의 시 농어촌의 특성을 충분히 고려하기 어렵다. 위원회에 농어촌 분야 전문가가 포함되지 못하는 것도 문제이다.
 - 게다가 획일적 심사 기준으로 인해 지역별 특성이 반영되지 못하는 경우가 많다. 인근 토지와 연계성 등 전체 공간에 대한 고려 없이 필지별 개발행위 가능 여부만을 심의하는 것이다.
 - 한편 농정심의위원회는 공간계획에 대한 이해가 낮으므로 농어촌의 토지이용관리와 관련한 사안을 다루는 데는 한계가 있다.
- 각종 계획이 관 주도로 수립된다는 점도 지적할 수 있다(표 4-33 및 그림

4-11 참조). 특히 단체장 등의 영향력에 좌우되므로 계획의 합리성을 담보하는 데 제약이 있다.

- 지자체 담당자 조사 결과, 지역개발사업이 주민 의견을 반영하여 상향식으로 결정되는 비율(18.3%)이 낮게 나타났다. 정부 지침이나 법, 계획 등에 따라 지자체 담당부서가 결정하는 경우가 우세하다. <표 4-33>에 나타난 바와 같이 가장 영향력 있는 지역개발사업 의사결정 주체로 ‘지자체 단체장’을 답한 비율(61.7%)이 가장 높았다.
- 계획적인 농어촌 공간 관리를 추진할 만한 지자체와 주민 거버넌스가 구축되어 있지 않으며, 주민 참여가 부재한 것도 이러한 문제의 배경이다.
- 그 결과 농어촌 지역개발에 대한 주민들의 관심이 부족한 실정이다. 계획 과정에서 주민들의 참여와 관심을 유도하는 제도적 장치 또한 마련되어 있지 않은 경우가 다수이다.

○ 그 밖에도 다음과 같은 문제점을 지적할 수 있다.

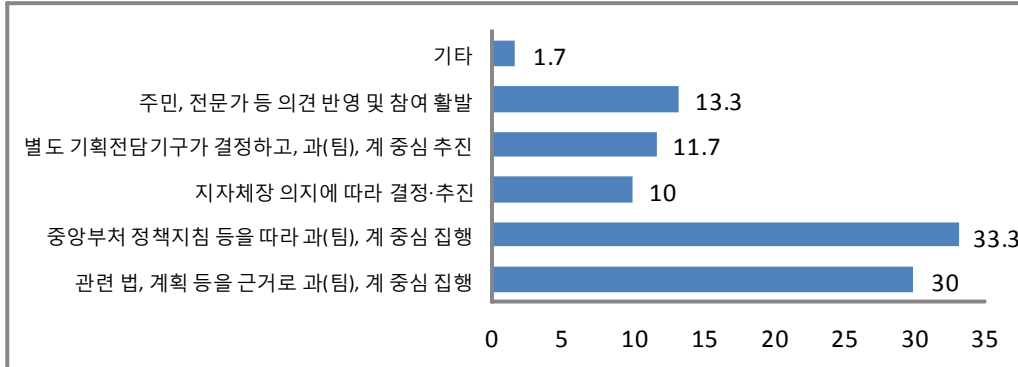
- 지자체로서는 농어촌계획 수립에 대한 인센티브가 없다. 선 계획 - 후 사업 방식의 필요성이 강조되고 있으나, 이러한 시도에 대해 지자체 평가 등을 통해 보상할 수 있는 체계가 마련되어 있지 않다.
- 농어촌계획 분야의 전문가 지원체계도 구축되어 있지 않다. 무엇보다 이 분야의 전문가 자체가 절대적으로 부족하기도 하다. 농어촌정비법에 규정된 총괄계획가 제도 등도 현재까지는 작동하지 않는 상황이다.

○ 이러한 상황에서 지자체 나름대로 경관 보호 등을 위한 경관지구 등 지역 특성에 따라 특정 목적의 지구를 지정하거나, 도시·군계획조례를 제정하여 운영할 수 있는 여지가 있음에도 불구하고 이를 활용하는 사례는 드물다.⁴⁴

⁴⁴ 개발행위허가제 운용 시에도 제도를 운영하는 담당 공무원의 재량이 상당 부분 발휘될 수 있으나, 계획적 토지이용에 대한 낮은 이해, 민원 대응의 어려움, 관행적 처리 등으로 별다른 여과 없이 문제적 개발을 허가해주는 것이 일반적이다. 한 지자체의 경우 개발행위허가 시 경관과 주변 환경을 고려하도록 하는 조례를 도입('02)하여 운영한 바 있으나, 주민 민원

그림 4-11. 지역개발 사업 결정·추진 방식

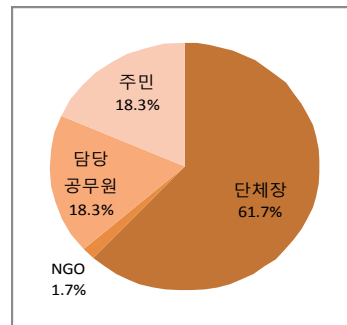
단위: %



주: 지자체 공무원을 대상으로 2010년 10월~11월 동안 실시한 조사 결과임(n=60).
 자료: 송미령 등(2010a).

표 4-33. 지역개발사업 결정 과정에서 가장 영향력 있는 주체

구 분	응답 수	응답 비율(%)
단체장	37	61.7
NGO	1	1.7
담당공무원	11	18.3
주민	11	18.3
합 계	60	100.0



자료: 송미령 등(2010a).

등으로 중단('07)하기도 했다.

제 5 장

외국의 농어촌 토지이용제도와 시사점

- 영국의 농어촌 계획제도(국가의 계획방침, 지자체 계획 및 소규모 커뮤니티 계획)
 - 프랑스의 농어촌 계획제도(지자체의 전략적 토지이용계획, 꼬뮌지도 등)
 - 일본의 농어촌 계획제도(농지제도, 조례에 의한 토지이용관리 등)
- ⇒ 선진국의 농어촌 계획제도에서 얻는 시사점 도출

1. 영국의 토지이용 관련 제도

1.1. 국가 차원의 국토공간관리 지침 제시: 계획정책지침(PPG) 및 계획정책서(PPS)

- 영국은 중앙정부 차원의 방침을 통해 지방정부의 도시계획이 중앙 정책이나 권역 단위의 상위계획에 부합하도록 제도화되어 있다.
 - 국가 차원에서 2004년 「계획 및 강제수용법(Planning and Compulsory Purchase Act)」 과 함께 ‘계획정책지침(PPG: Planning Policy Guidance)’, ‘계

획정책서(PPS: Planning Policy Statements)’ 등과 같은 개발법규·지침들을 마련하고 있다.⁴⁵

- 중앙정부는 계획정책지침(PPG) 및 계획정책서(PPS)를 통해 국가 차원의 정책 및 계획과 권역, 지방의 도시계획 간 연계성과 정합성을 제고한다(표 5-1 참조).⁴⁶
 - 계획정책지침(PPG)과 계획정책설명(PPS)은 국토 전체적으로 일관성을 확보하기 위해 중앙정부가 지자체 및 관련 기관 등에 계획 관련 정책 과 작동시스템에 대한 설명과 지침을 주기 위한 것이다.
 - PPG와 PPS는 지침이면서, 지역의 발전계획에 대한 국가단위 기본계획으로서의 성격도 갖는다.
- 지방 단위의 계획 수립 관련 기관은 지방발전프레임워크(LDF) 등의 발전계획을 수립·적용할 때 이 지침들을 적극적으로 고려해야 한다.⁴⁷
 - 지방의 계획당국은 개발계획의 수립 또는 심의 시 계획 결정의 근거로 PPG와 PPS를 고려한다. 이들 방침은 계획 정책과 개발·토지이용에 영향을 미치는 다른 부문 정책들 간의 관계를 설명해주기도 한다.
- PPG와 PPS는 지속가능한 발전, 그린벨트, 주택, 자연 보호, 개발계획 등 부문별로 전국적 토지이용과 개발정책의 방향을 제시한다(그림 5-1 참조).

⁴⁵ 권역 단위에서는 중앙정부의 계획정책서(PPS)를 토대로 권역공간전략(RSS)을 수립하여 광역지역 차원의 공간계획 지침을 운영한다. RSS는 신규주택 공급, 자연환경 보호, 사회 기반시설 공급 등의 부문에 대한 지역 차원의 공간전략을 제시한 정책지침 문서이다.

⁴⁶ PPG는 2004년 「계획 및 강제수용법」이 제정되면서 계획정책서(PPS)로 전환되고 있다. PPG는 1955년 최초로 작성되었는데, 2004년 이후로는 PPG 중 주택, 교통 등 일부 부문에 대해 계획 관련 핵심 정책과 목표 제시에 보다 초점을 두고 간단 명료화하기 위한 목적 하에 PPS로 변화해 가고 있다.

⁴⁷ PPG와 PPS는 영국 정부의 정책 방침과 합치하는 방향 안에서 지방의 지역계획을 효과적으로 확보하기 위한 제도이다. 중앙정부의 PPG는 토지이용 결정권한이 지방으로 이양됨에 따라 제도적 보완 장치로 운영하는 것이다.

- 특히, 영국의 지속가능발전전략(SDS)의 기본사항을 정한 PPS1(지속가능한 발전), 권역공간전략(RSS)을 정한 PPS11(권역공간전략), 지방발전프레임워크(LDF)를 다루는 PPS12가 기본이 된다.


표 5-1. 계획정책지침(PPG) 및 계획정책서(PPS)의 주제

PPG 1: 정책 전반과 원칙	PPS 1: 지속가능한 발전
PPG 2: 그린벨트	
PPG 3: 주택	PPS 3: 주택
PPG 4: 산업·상업 개발 및 소기업	PPS 4: 지속가능한 경제성장을 위한 계획
PPG 5: 간이계획구역	PPS 5: 역사적 환경을 위한 계획
PPG 6: 타운중심지 및 소매 개발	PPS 6: 중심상업업무지역(타운중심지) 계획
PPG 7: 농촌·환경의 질 및 경제·사회적 발전	PPS 7: 농어촌 지역의 지속가능한 개발
PPG 8: 전자통신	
PPG 9: 자연보전	PPS 9: 생물다양성과 지질 보전
PPG 10: 계획 및 폐기물 관리	PPS 10: 지속가능한 폐기물관리 계획
PPG 11: 지역계획	PPS 11: 권역공간전략
PPG 12: 개발계획	PPS 12: 지방공간계획
PPG 13: 교통	
PPG 14: 민감한 토지의 개발	
PPG 15: 계획과 역사적 환경	
PPG 16: 고고학과 계획	
PPG 17: 오픈스페이스, 체육·여가계획	
PPG 18: 계획규제의 집행	
PPG 19: 옥외광고 규제	
PPG 20: 연안계획	
PPG 21: 관광	PPS 21: 전원의 지속가능한 개발
PPG 22: 재생에너지	PPS 22: 재생에너지
PPG 23: 계획 및 오염 규제	PPS 23: 계획과 오염 규제
PPG 24: 계획과 소음	
PPG 25: 개발과 홍수 위험	PPS 25: 개발과 홍수 위험

주: 음영 표시된 PPG나 PPS가 현재 운영되고 있는 방침이고, 나머지는 폐지됨.
 자료: www.communities.gov.uk

- 예컨대 PPS7 ‘농어촌 지역의 지속가능한 개발’을 살펴보면, 크게 ‘정부의 목적’과 ‘정부의 계획 정책’으로 구성된다. 정부의 계획 정책은 다시 ‘핵심 원칙들’, ‘지속가능한 농어촌 커뮤니티와 경제적 발전’, ‘전원 지역’, ‘농업·농장 다각화·말(馬) 관련 활동·산림’, ‘관광 및 여가’ 등으로 구성되고, 각 부분의 주요 사항에 대한 정부의 정책방향을 설명한다(그림 5-1 참조).
 - 이 중 ‘지속가능한 농어촌 커뮤니티 및 경제적 발전’ 부분에서는 ‘개발 입지’, ‘경제 개발 및 고용’, ‘커뮤니티 서비스와 편의시설’, ‘주택’, ‘농어촌 거주지의 디자인과 특성’ 등이 주요 사항으로 다루어진다.
 - 가령, ‘개발 입지’에 대한 정책 방향은 ‘지방계획당국은 새로운 개발이 고용, 주택, 서비스 및 편의시설 등이 함께 제공될 수 있는 지역의 서비스 거점 내 또는 가까이에 집중하도록 해야 한다’는 등의 내용을 포함한다.

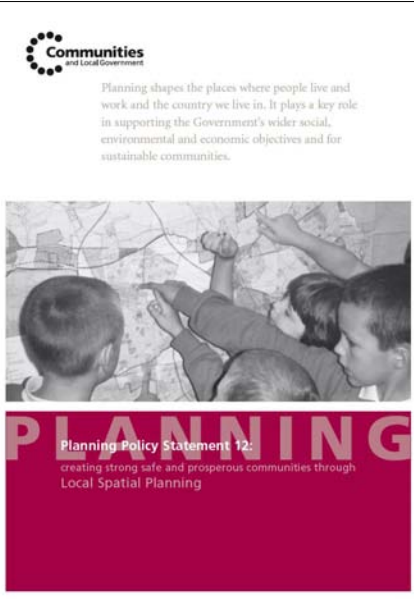
그림 5-1. PPS7(농어촌 지역의 지속가능한 개발)의 구성

	<p><구 성></p> <p>정부의 목적</p> <p>국가적 계획 정책</p> <p>핵심 원칙들 지속가능한 농촌 커뮤니티와 경제적 발전 전원 지역 농업·농장 다각화·말(馬) 관련 활동·산림 관광 및 여가</p> <p>부록</p> <p>농업 및 그 외 업종의 주택</p>
---	---

- PPS12 ‘지방공간계획’에서는 ‘지방공간계획을 통한, 강하고 안전하며 번영하는 커뮤니티 만들기’라는 제목으로, 공간계획의 성격과 중요성, 지방발전

프레임워크(LDF)에 대한 설명과 더불어 LDF의 구성 문서들을 작성하기 위한 지침을 제시해 준다.

그림 5-2. PPS12(지방공간계획)의 구성

	<p><구 성></p> <p>도입: 변화하는 지방정부 컨텍스트</p> <p>강하고 안전하며 번영하는 커뮤니티를 만들기 위한 공간계획의 중요성</p> <p>지방공간계획의 성격 의회와 LSPs에 있어서의 공간계획의 이점</p> <p>컨텍스트 속에서의 지방발전프레임워크</p> <p>핵심전략</p> <p>핵심전략의 성격 / 핵심전략의 준비 / 품질 보증 / 핵심전략의 시기적절한 진행</p> <p>다른 개발계획서들(DPDs)</p> <p>계획부속서(SPD)</p> <p>관련 부처 장관에 의한 조정</p> <p>채택된 계획도면(Proposals Map)</p> <p>기존 정책의 유효 연장</p>
--	--

1.2. 지역의 발전 방향과 전략을 담은 공간계획을 통한 토지이용관리 : 지방발전프레임워크(LDF)

- 영국의 지자체 단위에서는 지방발전프레임워크(LDF: Local Development Framework)를 수립한다. LDF는 지역의 발전계획과 관련된 계획·문서들을 한데 묶은 일종의 문서철(portfolio)로 이해할 수 있다.⁴⁸

⁴⁸ LDF는 권역공간전략(RSS)과 함께 지역 발전계획의 틀/framework)을 설정하는 계획제도이다 (최종만, 2007).

- 2004년 「계획 및 토지수용법」의 도입으로 기존의 발전계획 제도(‘구조 계획-지방계획’ 또는 ‘단일발전계획’ 수립)를 대체하는 새로운 계획체계로 LDF를 마련하였다.⁴⁹

※ LDF의 목적

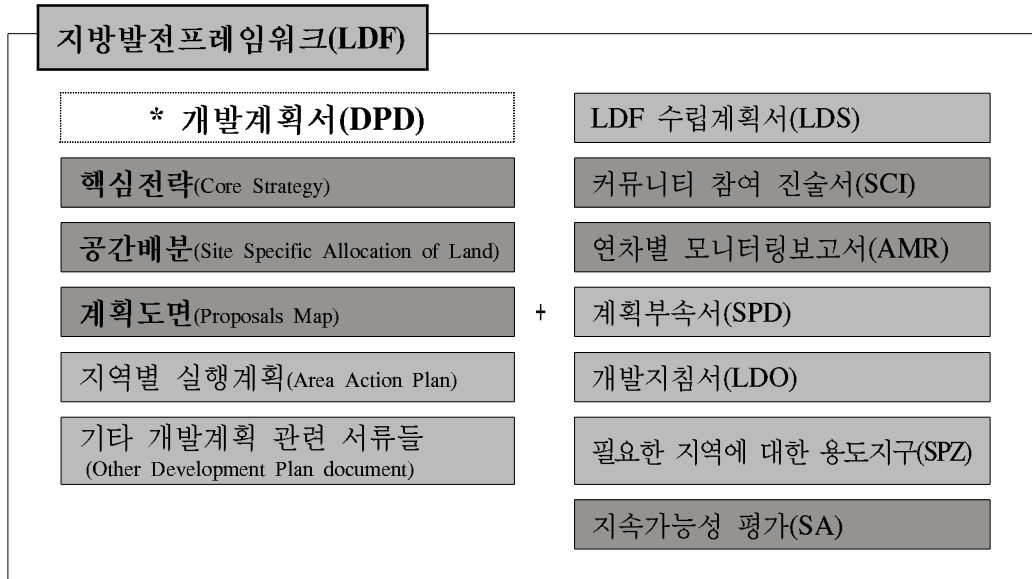
○ LDF는 이를 수립하는 지방계획당국(LPA: Local Planning Authorities)이 다음과 같은 역할을 수행할 수 있도록 지원하는 도구로서 기능하기 위한 것이다.

- 지역 환경의 변화에 대한 보다 신속하고 탄력적인 대응
- 지역 공동체의 발전에 유관 기관 및 단체의 참여 촉진
- 지역의 핵심 이슈에 대해 사전 공감대를 형성하여 지방개발문서 마련에 대비
- 지방개발문서들이 지속가능한 발전에 부합되게 수립되도록 보장
- 지방발전계획 수립 일정에 맞추어 지방개발문서들이 준비될 수 있도록 프로그램 관리
- 지방개발문서들이 신빙성 있는 증거에 기초하여 적법한 절차와 동의를 거쳐 수립되도록 지원

○ LDF는 커뮤니티의 경제적, 환경적, 사회적 목표 달성을 위한 장래의 토지이용과 개발에 관한 정책을 담고 있는, 일련의 지방발전계획서들(Local Development Documents)로 구성된다(그림 5-3 참조).

⁴⁹ 영국정부는 2004년 경직적·관료적인 기존 계획체계를 획기적으로 개편하기 위해 새로운 법안(Planning and Compulsory Purchase Act 2004)을 제정하였다(김명수, 2006). 법안은 시의회가 2007년 9월까지 LDF를 마련하도록 하며, LDF는 2007년 9월부터 기존의 개발계획(구조계획과 지방계획 또는 단일발전계획)을 대체하게 되었다.

그림 5-3. 지방발전프레임워크(LDF)의 구성



- LDF는 다양한 지방발전 전략과 계획들을 통합하여 기존의 발전계획보다 더욱 광범위한 정책 내용들을 포괄한다.
 - LDF는 지자체 행정구역 전체를 대상으로 한 경직된 토지이용계획에서 벗어나, 개선 필요성이 있는 장소에 대한 공간설계적 접근을 강조하는 것이 특징이다.
- 특히 커뮤니티 참여를 포함하는 계획체계를 중시하여 주민 참여의 방법과 과정을 자세히 규명하고 있다.
 - 계획 시 주민 참여 규정을 마련하고 반드시 따르도록 하여 계획 수립 과정에서 다양한 집단과 이익단체의 의견을 청취하도록 한다.
 - 커뮤니티가 계획의 전면에서 참여하는 체계(Front Loading System)로, 주민이 초기 단계에 참여하고 합의를 도출함으로써 잠재적 갈등을 해소할 수 있도록 한다.

그림 5-4. LDF의 특징과 10대 원리

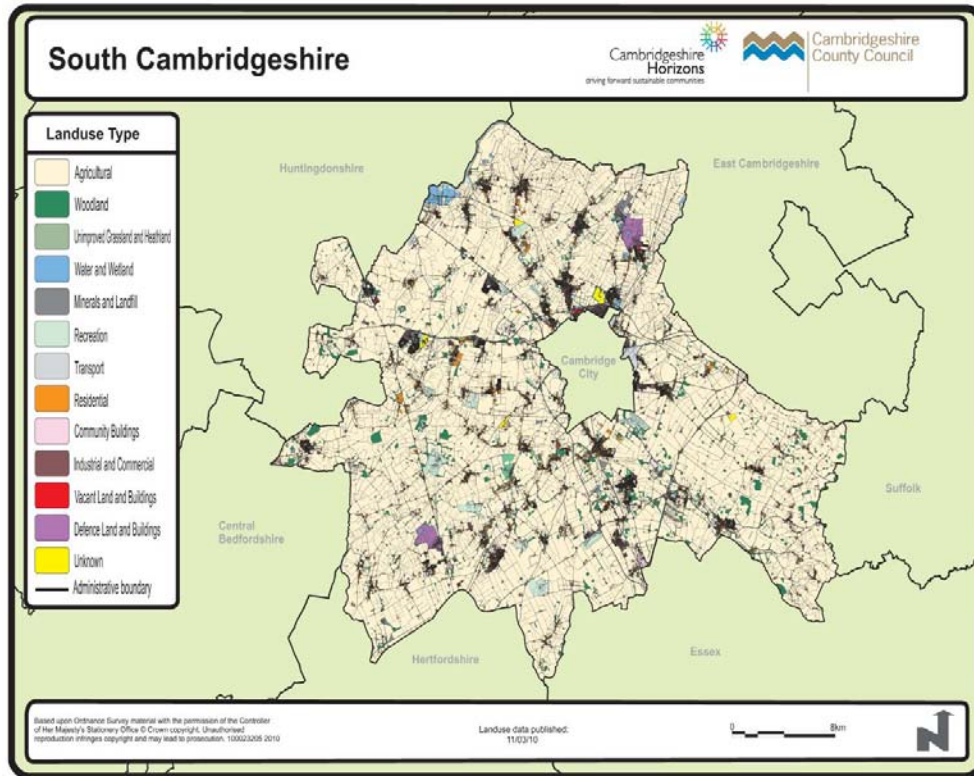
LDF의 특징	LDF의 10대 원리
<ul style="list-style-type: none"> ◦ 공간적 접근: 개발허가제 중심으로 운영되던 기존 계획제도를 넘어서는 공간적 접근을 채택 ◦ 광범위한 계획적 시각: 기존 개발계획보다 더욱 광범위한 정책내용을 포함 ◦ 지자체의 개발계획 실현을 촉진하는 데 목적 ◦ 다양한 이해당사자의 참여와 동의 중시: 지원금이나 계획의 불허만을 통해 계획이 실현될 수는 없기 때문에 다양한 이해당사자들의 참여와 동의를 중요시 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 지속가능한 개발 2. 공간계획적 접근 3. 분명한 비전 제시 4. 타 부서의 전략과의 통합 5. 초기 단계에서 주민 참여와 합의 도출 6. 다양한 지방개발계획 문서 및 국가 및 광역정책과의 일관성 유지 7. 계획 내용과 과정의 건전성 8. 융통성 있고 동적인 접근 9. 지방개발계획의 집행을 위한 검토·모니터링·조사 10. 계획과정에 지속가능한 평가의 통합

□ 사우스 캠브리지셔 디스트릭트의 LDF 사례

- 한 예로, 사우스 캠브리지셔(South Cambridgeshire)⁵⁰의 LDF는 행정구역(District) 전체에 대한 전략적 비전을 가지고, 이를 공간 속에 구현하기 위한 지침을 다양한 개발문서들을 통해 구체화한다.
 - 장기적으로 농어촌 지역 커뮤니티를 효율적이고 지속가능한 방식으로 운영하기 위해 공간구조를 고려한 지역발전 방향을 제시한다.

⁵⁰ 영국 잉글랜드 동부에 위치한 캠브리지셔 카운티의 남부에 위치한 디스트릭트(District)이다. '09년 기준 인구는 143,600명, 면적은 899.84km²이다. 농업적 토지이용 비율이 매우 높으나(81%), 캠브리지셔 카운티의 첨단산업 클러스터와 개발사업단지(development business park)가 입지한 지역이기도 하다.

그림 5-5. 사우스 캠브리지셔 디스트릭트의 토지이용 현황도



주: 지도에서 상아색으로 표시된 부분이 농업적 토지이용임('11년 3월 기준).

- 사우스 캠브리지셔 사례의 경우, 농촌성이 강한 지역 정체성을 인지하고 이를 지역발전 비전에 적극적으로 끌어들이고 있다.
 - 캠브리지 시티를 둘러싸고 있는 지리적 여건과 대규모 R&D 클러스터와 사업단지(business park)가 입지해 있는 특성을 강조하되, 이의 활용이 농어촌으로서의 지역 강점을 보전·강화하는 것과 괴리되지 않도록 한다.
 - 아래의 ‘사우스 캠브리지셔를 위한 전략적 비전’에서는 농어촌 커뮤니티를 효율적이고 지속가능한 방식으로 운영하기 위한 장기적 공간구조 방향에 대한 비전을 살펴볼 수 있다.

※ 사우스 캠브리지셔를 위한 전략적 비전(일부)

1. 남쪽을 비롯한 다른 방향으로의 개발압력에 의한 개발수요보다는, 캠브리지 권역(Cambridge Sub-region)의 개발수요를 만족시키는 데 기여한다. 그러한 과정에서 사우스 캠브리지셔의 인조적·자연적 유산과 고유한 특성을 보존·강화한다.

사우스 캠브리지셔는 증가하는 인구의 수요를 만족시키는 향상된 인프라구조를 계획한다.

사우스 캠브리지셔는 매력적인 농어촌 배후지역과 캠브리지의 역사적인 도시를 위한 환경을 지속적으로 제공한다. 캠브리지에 인접한 지역은 그린벨트로 보호될 것이다. 사우스 캠브리지셔는 캠브리지 권역의 가장 많은 부분을 구성하고 있는 '농어촌 성격의 디스트릭트'로서의 고유한 정당성 안에서 번영할 것이다.

사우스 캠브리지셔는 유럽에서 가장 큰 R&D 클러스터가 입지한 곳으로서 지속적으로 발전할 것이며, 이는 사우스 캠브리지셔의 마을과 전원(countryside)의 성격, 환경, 경제, 사회적 구조를 유지·향상시키면서 이루어질 것이다.

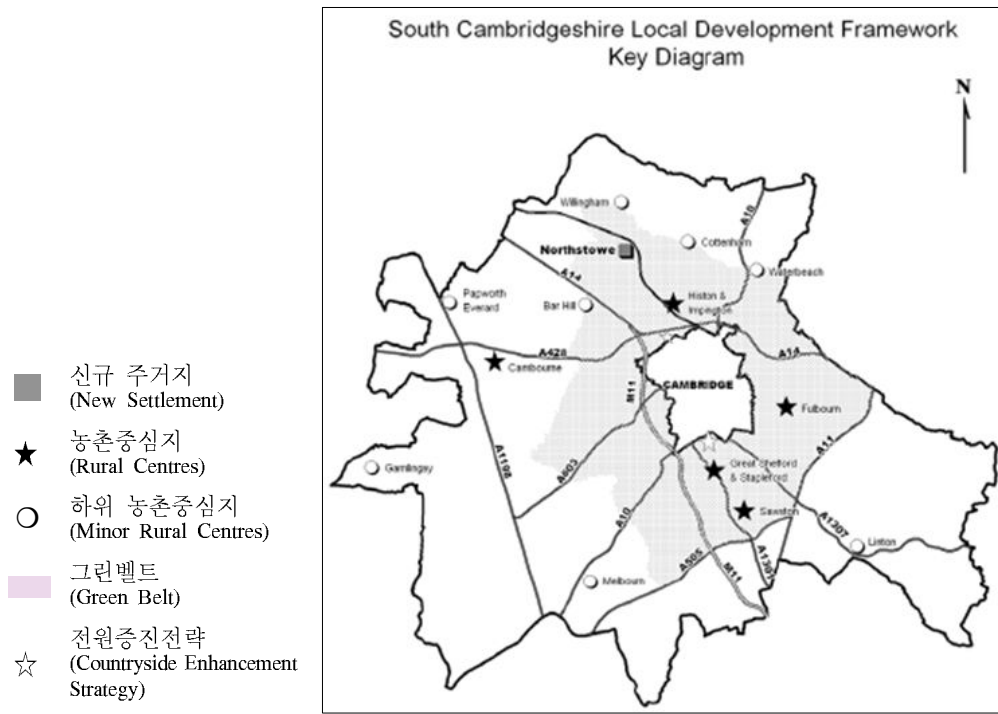
2. 클러스터 지원과 권역의 직주 균형을 위한 높은 수준의 개발은 많은 부분 사우스 캠브리지셔에서 이루어져야 하고, 이는 캠브리지의 건물이 들어선 지역과 시 북서쪽의 소규모 뉴타운에 집중될 것이다. 이들 지역은 성공적이고, 활력이 있으며, 건강한 새로운 커뮤니티가 되어야 한다.

보다 지속가능한 삶의 방식을 촉진하는 잇단 정책으로서, 사우스 캠브리지셔의 마을들에서는 제한된 개발만이 가능할 것이다. 제한된 개발의 대부분도 보다 크고 보다 지속가능한 '농어촌중심지(Rural Centres)' 및 이미 개발된 토지의 재활용에 집중될 것이다. 농어촌중심지에서 일어나는 적당한 성장은 개별 마을이나 그룹 마을의 지속가능성을 향상시키는 결과를 가져올 것이다.

모든 마을들은 서로 간에, 그리고 캠브리지, Northstowe, 마켓타운 등과도 독립적으로 지켜질 것이다. 여기서의 강조점은 지속가능하고 균형 있는 커뮤니티를 창조하도록 저렴주택을 포함한 양질의 주택을 모두에게 제공하는 것이다.

- LDF 개발계획서(DPD)의 핵심전략에서는 지역의 전략적 비전을 공간적으로 구체화한 핵심 다이어그램을 제시한다. 주요 교통망과 함께 그린벨트, 농촌중심지와 하위 농촌중심지, 전원증진전략구역 등이 지역 내 어떻게 분포하게 되는지에 대한 큰 틀에서의 공간구상을 볼 수 있다(그림 5-6 참조).

그림 5-6. 사우스 캠브리지셔 디스트릭트 LDF의 핵심 다이어그램



- 또한 LDF는 행정구역 중에서도 전략적으로 개선 또는 강화의 필요성이 있는 특정 장소를 대상으로 공간설계적 접근을 강조하는 것이 특징이다.
- 가령, 디스트릭트 동남부의 Great Shelford & Stapleford에 있는 포웰 주유소 (Powell's Garage)에 대해 LDF의 '부지 특수 정책 DPD'에서는 아래와 같이 지침을 주고 있다(그림 5-7 참조).

[POLICY SP/7] Great Shelford, Wollards길, 포웰 주유소

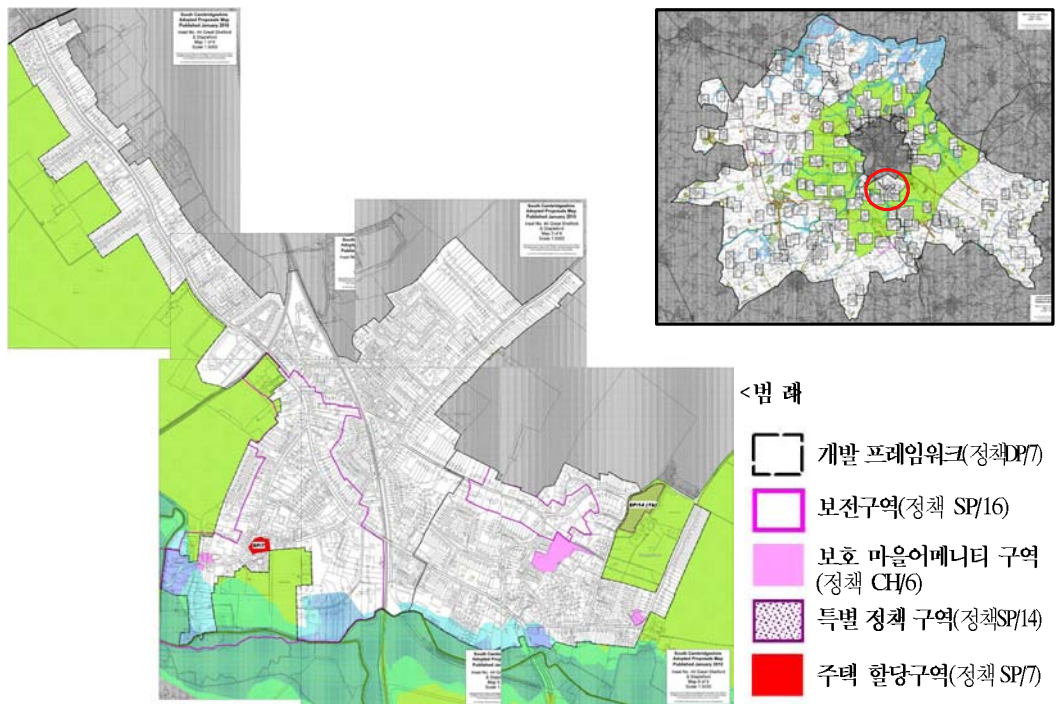
1. Great Shelford, Wollards길 상에 주거지 개발을 위한 0.44ha 면적의 부지를 확보해 둔다.
2. 개발은 보존구역(Conservative Area)의 성격과 모습을 보존해야 한다. Old British School 건물(셀포드보존구역감정단에서 경관적 핵심 건축물로 규정)은 어떤 계획하에서도 유지·복원되어야 한다. 건물 철거를 포함하는 계획은 그 건물을 유지하는 것이 불가능하며 철거로 인한 손

실을 능가하는 상당한 이익이 커뮤니티에 발생함을 증명해야 한다. 특히 새로 들어서는 건물이 ‘건축적 탁월함’ 측면에서 증명되도록 하고, 건물이 이처럼 민감한 위치에서 양질의 랜드마크 디자인을 제공할 수 있어야 한다.

3. 상업적 주유소로서 사용되었던 과거 용도를 볼 때, 어떠한 종류의 허가라도 발급 전에 사전적으로 토지 오염에 대한 조사가 요구된다. 의회가 동의할 수 있는 수준까지 개선작업이 이루어져야 하며, 만족스러운 수준의 개선이 이루어지고 법적 유효성 보고서(validation report)가 제출되기 전에는 개발이 시작될 수 없다는 조건이 개발허가에 전제될 것이다.

4. 개발허가를 얻기 전에 지방계획청에 디자인 요약서(Design Brief)를 제출하고 승인받아야 한다.

그림 5-7. Great Shelford & Stapleford의 계획도면(일부) 예시



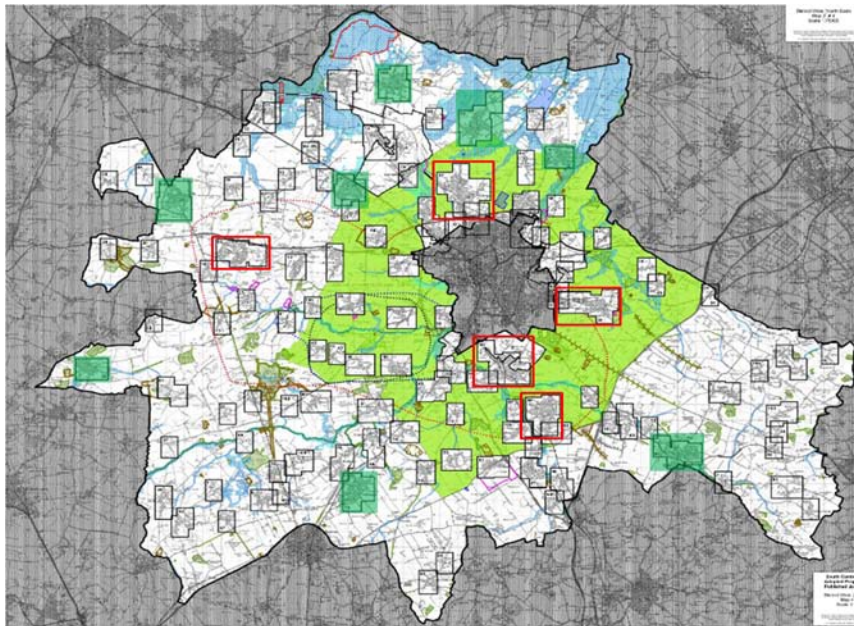
* Great Shelford & Stapleford(붉은 원 표시 마을)의 계획도면

○ 사우스 캠브리지시는 LDF의 계획도면(Proposals Map)을 통해 전략적으로 관리 또는 개발할 대상 지역을 제시하고 있다. 이들 지역은 핵심전략 DPD,

개발제한정책 DPD, 부지 특수 정책 DPD 등의 개발계획서(DPD), 그리고 그 이외의 다양한 계획보조서들(SPDS)을 통해 각 지역이 어떠한 모습으로 관리 또는 개발되어야 하는지 구체적으로 제안하고 규제한다.

- 특히 지역의 공간구조를 고려한 마을 위계별 개발 가이드라인을 제시한다. 농어촌 마을의 계층별 공간구조를 고려하여 향후 지속가능한 마을을 중심으로 개발하고 분산적 개발은 지양하는 방향으로 지침을 주는 것이다.
 - ‘농어촌중심지(Rural Centres) - 하위 농어촌중심지(Minor Rural Centres)
 - 집단 마을(Group Villages) - 확대지양 마을(Infill Villages)⁵¹’의 위계를 갖는 공간구조를 고려한 개발허가 및 제한을 통해 공간 개편을 유도한다.

그림 5-8. 사우스 캠브리지셔 디스트릭트의 계획도면(Proposals Map)



주: 붉은색 표시는 농어촌중심지, 녹색 표시는 하위 농어촌중심지를 의미함.

51 확대지양 마을(infill village)의 infill은 ‘빈 공간 채우기, 특히 기존 주택 사이의 빈 공간에 새 주택을 짓는 것’을 의미한다. LDF의 핵심전략보고서 지침에서는 이러한 마을에서 일어나는 개발이 불균형적인 추가적 외부이동을 야기하므로 규모를 막론하고 지속가능하지 않은 것으로 판단한다. 기존 주택 사이의 남은 공간에만 건축이 허용되고 이러한 마을의 외연이 확대되는 것을 지양한다는 의미에서 ‘확대지양 마을’로 번역했다.

표 5-2. 사우스 캠브리지셔 디스트릭트의 공간위계 마을별 LDF 지침

공간 위계	정의 및 특징	LDF(핵심구상보고서) 지침
농어촌중심지 (Rural Centres)	<ul style="list-style-type: none"> • 보통 3000명 이상의 인구가 거주 • 초등학교, 중등학교로의 양호한 접근성(마을 내 있거나 외부로의 교통 접근성 양호), 식료품점(작은 슈퍼마켓 포함), 우체국, 외과병원, 캠브리지시나 마켓타운으로의 대중교통이 양호한 곳 • 고용기회가 '고용 인구/마을의 경제활동인구' 비율이 1 이상 	[ST/4] <ul style="list-style-type: none"> • 5개 마을 지정 • 개발의 결과로 적절한 서비스, 편의시설 및 인프라가 만족되는 경우에 한해, 농촌중심지의 개발구역 내에서 일어나는 어떠한 계획규모의 주거(재)개발도 허가
↓		
하위 농어촌중심지 (Minor Rural Centres)	<ul style="list-style-type: none"> • 농촌중심지보다는 기능이 떨어지나 배후농촌에 서비스와 편의시설을 제공하는 역할을 일정 정도 담당하는 마을 * 그러한 역할을 담당하더라도 캠브리지시, Northstowe와 인접한 마을은 제외 	[ST/5] <ul style="list-style-type: none"> • 8개 마을 지정 • 개발구역 내에서 계획규모가 30호 이하인 주거(재)개발 허가 • 규모가 큰 개발(9~30호)이 마을의 기존 서비스와 편의시설에 부담을 주는 경우, 디스트릭트 의회는 개발에 상응하여 적절한 수준의 재정 부담을 개발주체에 요구 가능(도시농촌계획법 106섹션 의거)
↓		
집단 마을 (Group Villages)	<ul style="list-style-type: none"> • 신규 개발이 일어나기에는 농촌중심지나 하위농촌중심지에 비해 덜 지속가능한 입지를 가진 마을로, 서비스와 편의시설이 낙후하여 주민들이 마을 안에서 일상생활에 필요한 기초서비스의 일부만을 해결할 수 있는 곳 • 최소 1개의 초등학교가 있으며, 개발을 제한함으로써 기존의 서비스와 편의시설을 유지하고 마을에서 필요한 저렴주택(affordable housing)을 공급 	[ST/6] <ul style="list-style-type: none"> • 37개 마을 지정 • 개발구역 내에서 계획규모가 8호 이하인 주거(재)개발 허가 • 1개의 재개발 산업단지 부지를 최대한으로 활용할 수 있는 경우, 약 15호 규모까지의 개발이 예외적으로 허용 가능
↓		
확대지방 마을 (Infill Villages)	<ul style="list-style-type: none"> • 보통 사우스 캠브리지셔의 가장 작은 마을들로, 서비스와 편의시설이 낙후되어 대부분의 일상적 필요를 위해서는 외부로 나가기야 하는 마을 • 초등학교, 우체국, 마을회관(village hall) 등 모임장소, 식료품점 등이 없는 마을 	[ST/7] <ul style="list-style-type: none"> • 55개 마을 지정 • 개발구역 내 2호를 초과하는 주거(재)개발 제한

주: 지침 중 개발구역(village frameworks)은 LDF의 계획도면(Proposals Map)상에도 제시됨.

1.3. 주민에 의한 커뮤니티 단위 상향식 계획 수립: 패리쉬계획

- 패리쉬계획(Parish Plan)은 2000년 농촌백서(Rural White Paper)를 통해 처음 제안되었다. 이는 전원청(Countryside Agency)이 제안한 개념으로, ‘활력 있는 마을 계획’(Vital Villages scheme) 아래 패리쉬계획을 지원하도록 하였다.
- 당시 전원청은 2004년까지 1,000개 커뮤니티가 패리쉬계획을 수립하는 것을 목표로, 최대 5,000파운드까지 자문 비용과 보조금을 지원하고, 농어촌커뮤니티협의회(Rural Community Councils: RCCs)로 하여금 전문가 컨설팅을 실시하도록 하였다. 현재는 지방 차원(local level)에서 농어촌커뮤니티협의회(RCCs) 네트워크를 통해 자금이 지원된다.
- 커뮤니티의 규모에 관계없이 계획 수립이 가능(개별 커뮤니티 또는 복수 커뮤니티 간 클러스터로 수립 가능)하며, 현재까지 약 3,000개 커뮤니티가 패리쉬계획을 수립하였다.
- 패리쉬계획은 커뮤니티의 모든 주민들이 의견조사라는 수단을 통해 자신을 둘러싼 환경의 변화에 영향을 미칠 수 있는 기회를 제공하며, 계획에는 해당 커뮤니티의 사회·경제적, 환경적 쟁점들과 그에 대한 지역의 처방을 담는다.⁵²
 - 향후 10년간 커뮤니티(패리쉬)가 어떠한 모습으로 발전되어 나갈 것인지에 대한 윤곽을 그리고, 그러한 발전상을 어떻게 실행시켜 나갈 것인지에 대한 구체적 실행계획(action plan)을 포함한다.
- 패리쉬의 다양한 이해관계자들로 구성된 운영위원회(steering committee)를

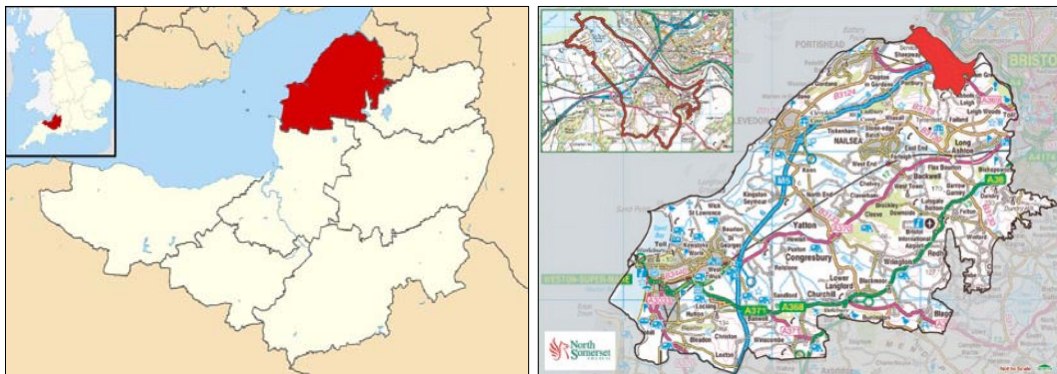
⁵² 전원청(Countryside Agency)은 패리쉬계획의 모습이 어떠한 지에 대해, 계획의 구성 항목과 각 항목에서 다루어지는 내용을 설명한 계획서 샘플 양식("This is an example of how a Parish Plan might look")을 제시한다.

구성하여 계획을 수립한다. 이는 패리쉬 주민들이 지역을 바라보는 관점에 근거하여 작성되는 것으로, ‘권위를 가진 성명(authoritative statement)’으로 볼 수 있다. 그러나 계획 자체가 실행력을 갖는 것은 아니다. 패리쉬 의회에 의해 해당 지역 주민들의 의견을 대변하는 계획으로서 인정이 되어야 한다.

□ Easton-in-Gordano, Pill and Ham Green 패리쉬의 패리쉬계획('06-'16) 사례

- Easton-in-Gordano 패리쉬는 영국 잉글랜드의 통합시(unitary authority)인 노스서머셋(North Somerset) 내에 위치한다.
- Easton-in-Gordano 패리쉬는 Easton-in-Gordano, Pill, Ham Green의 세 거주지역으로 구성되며, 인구 규모는 6,005명, 2,016가구(2001년 센서스 기준)이다.
 - Easton-in-Gordano 1,286명(557가구), Pill 1,683명(738가구), Ham Green 1,750명(721가구) 등 총 6,005명(2,016가구)

그림 5-9. Easton-in-Gordano 패리쉬의 위치



주: (좌) 잉글랜드 Somerset 내의 North Somerset(음영 표시)

(우) North Somerset 내 Easton-in-Gordano 패리쉬(음영 표시)

자료: Parish Plan for Easton-in-Gordano, Pill and Ham Green 2006-16.

위키피디아(<http://en.wikipedia.org>)

그림 5-10. Easton-in-Gordano 패리쉬 지도




자료: Parish Plan for Easton-in-Gordano, Pill and Ham Green 2006-16.

- Easton-in-Gordano 패리쉬 의회와 전원청의 지원을 받아 주민들에 의한 패리쉬계획을 수립하였다.
 - 전원청의 ‘활력 있는 마을 계획’(Vital Villages scheme) 하에 보조금을 지원 받고, 패리쉬 의회가 대응투자(matching fund)하여 재원을 마련하였다.
- 2003년 말 패리쉬 의회는 패리쉬 전역에 대한 계획을 수립하기로 하고, 두 차례에 걸친 공개회의(public meeting)를 거쳐 지역의 다양한 이해관계자들로 구성된 추진위원회(steering committee)를 조직하였다.
- 추진위는 이후 비공식적 자문과 주민의견 수렴 과정을 거쳐, 2006년 3월에 패리쉬 내 가구들을 대상으로 계획 수립을 위한 공식적 설문조사를 실시하였다.
 - 계획 부문: 의료, 고령자·장애인, 교통·대중교통, 환경, 여가·레크리에이션·교육, 범죄, 편의시설, 경제활동·고용, 커뮤니티센터, 지원센터(resource center)

- 주요 부문별로 패리쉬 주민의 사용 현황, 향후 수요 등에 대한 주민 의견 조사 결과를 분석하여, 이를 근거로 미래에 어떠한 모습으로 해당 분야를 발전시켜 나갈 것인지에 대한 비전을 설정하였다.
- 분야별로 ‘현황(current situation)’과 ‘제기된 쟁점들(issues raised)’을 파악하고, 이를 바탕으로 ‘미래 비전(vision for the future)’을 제시한다.

그림 5-11. 제기된 쟁점들 및 미래 비전(커뮤니티센터 부문 예시)



<Pill 커뮤니티센터>

[제기된 쟁점들]

- 응답 주민의 30%는 커뮤니티 센터를 이용하지 않고 11%만이 정기적으로 이용
- 응답 주민의 28%가 커뮤니티센터가 그 역할을 온전히 달성하고 있다고 답했고, 65%는 부분적으로만 달성한다고 평가

- 커뮤니티센터가 미이용/저이용되는 이유: ‘적절한 활동 부족(49%), 건물의 노후화 및 상태(22%), 패리쉬 내에 더 나은 다른 시설 이용(10%), 이용 가능한 실(室)의 부적절성(7%), 접근의 어려움(6%)
- 그러나 여전히 69%의 주민이 중심부에 위치한 커뮤니티센터의 필요성에 공감, 응답자(주민 49% 응답) 중 의견을 밝힌 경우의 61%는 노후된 건물을 현대화하는 데 동의

[미래 비전]

- 중심부에 위치하는 커뮤니티센터를 유지한다.
- 노후된 건물을 현대화하여 그러한 기능을 최적으로 달성할 수 있다.
- 건물을 재단장한 커뮤니티센터는 보다 넓은 범위의 활동을 유지하고, 센터 이용도를 제고할 것이다.
- 청소년클럽(Youth Club)을 위한 적절한 시설을 갖추도록 재단장된 커뮤니티센터는 패리쉬의 청소년들을 통해 보다 일반적으로 이용될 것이다.

주: 커뮤니티센터 부문 중 일부 내용을 예시함.

자료: Parish Plan for Easton-in-Gordano, Pill and Ham Green 2006-16.를 바탕으로 작성.

- 각 주요 부문에 대한 조사 결과와 그 결과를 토대로 도출된 제안들을 종합하여, 각 분야별로 설정한 미래 비전을 달성하기 위한 실행계획(action plan)을 수립하였다.

그림 5-12. Easton-in-Gordano 패리쉬계획의 실행계획(지원센터 부문 예시)

목 표	실 행	파트너	기 간
커뮤니티 센터			
커뮤니티센터가 현재의 수요를 충족하기 위해 시설을 보다 잘 갖추도록 오래된 건물을 재단장	기존 관리위원회에 대한 자문 및 지원	<ul style="list-style-type: none"> · 패리쉬 의회 · 커뮤니티센터 운영위원회 	2012년 12월까지
센터 이용의 일반화	더 넓은 층의 고객 수요에 대응하기 위해 가능한 활동 범위를 확대할 수 있는 가능성에 대한 조사	<ul style="list-style-type: none"> · 커뮤니티센터 운영위원회 	즉시

자료: Parish Plan for Easton-in-Gordano, Pill and Ham Green 2006-16.를 바탕으로 작성.

※ 참고: 영국의 패리쉬(Parish)

- 영국 비도시권 지역의 자치조직이며, 과세 권한 및 예산심의권 등이 없는 준자치단체로, 관할 자치단체 권한의 일부를 위임받아 행정서비스를 제공
 - 잉글랜드는 패리쉬 의회(Parish Council), 스코틀랜드와 웨일즈는 커뮤니티 의회(Community Council)가 있는 반면, 북아일랜드는 없음
 - 잉글랜드 8,700개, 스코틀랜드 1,150개, 웨일즈 750개 등 총 10,600여 개('07년 기준)
- 영국의 농어촌 및 소도시에서 운영하며, 일반적으로 주민 1,700명 정도가 사는 지역
 - 최소 35명(Wellingham)부터 최대 71,758명(Weston-super-Mare)까지 다양
- 예산

- 공공시설 이용료 및 임대수입(자주재원)과 관할 자치단체가 의무적으로 지원하는 예산(의존재원)으로 재원 조달(의존재원은 패리쉬 전체 예산의 약 70%)

● 주요 기능

- 주민 의사 대표·전달: 일상생활과 직결된 문제에 대해 관할 자치단체 의회에 의견 제출 기회 부여

· 상위 의회는 도로, 학교 관련 사항에 대한 계획 적용 시 의무적으로 패리쉬 의회 의견 청취(의견의 구속력은 없음)

· 쓰레기 처리 고발, 교통위반 처벌 의뢰, 소음 진정, 버스노선 변경 신청 등

- 지역사무의 자치적 처리: 주민 행정서비스 제공 및 삶의 질 개선 추진

· 녹지대·공한지·묘지 관리, 초등학교 운영자와 이사 선임, 초등학교 건립, 상수도 정비, 버스대합실 설치 등

· 지역개발, 범죄경감 평가, 지역안전계획, 지역교통계획, 관광사업 활동 및 축제, 지방청년프로젝트 등을 기획·시행

2. 프랑스의 토지이용 관련 제도

2.1. 광역 차원의 국토공간관리 지침 제시: 지역정비지침(DTA)

○ 프랑스는 분권형 도시계획제도를 원칙으로 하여,⁵³ 중앙정부 차원에서 지침으로 제시되는 국토계획 및 관리의 기본원칙이나 공간정비계획을 갖고 있지 않고 지방을 중심으로 국토관리가 이루어지는 국가이다(김수석 등, 2010).

- 1999년 국토정비발전전국계획(SNADT)이 폐지되어 현재는 국가적 정책

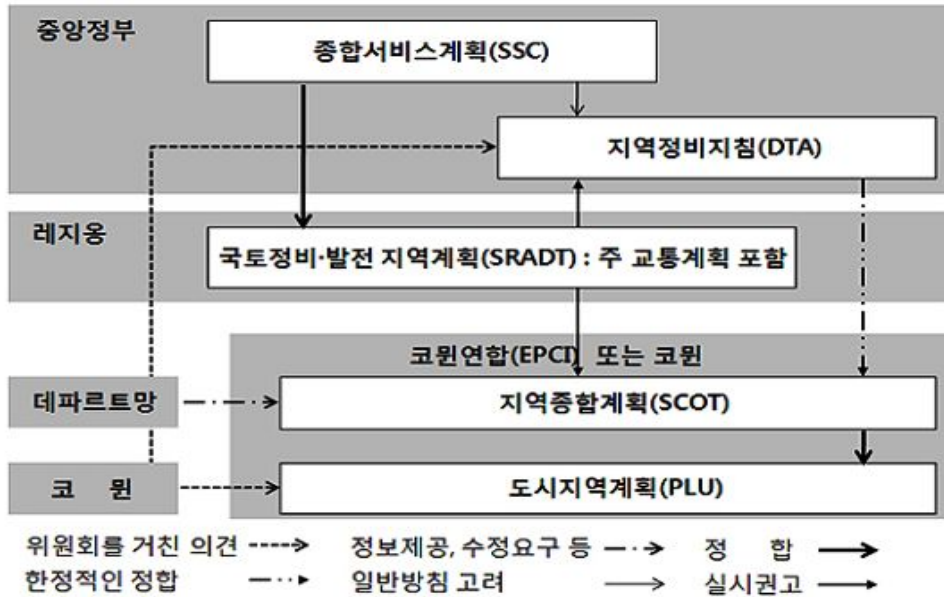
⁵³ 1983년 지방분권법 제정으로 국가가 가지고 있던 건축허가권 등 공간 활용과 관련된 권한이 토지이용계획(POS)을 수립한 꼬뮌(기초자치체)으로 이양되었다. 이에 따라 지역 내 공간 활용은 원칙적으로 꼬뮌이 주도적으로 결정하고, 예외적으로만 국가가 개입한다.

이나 프로젝트를 제시하는 국토계획이 없는 상태이고, 가이드라인 형태의 종합서비스계획(SSC)이 그러한 기능을 담당한다.

* 국토 공간구조의 부문 정책 전반을 포함하는 20년 장기계획(고등교육 및 연구, 문화, 보건위생, 정보통신, 여객 및 화물수송, 에너지, 자연 및 농촌 공간, 스포츠 등 8개 분야)

- 지방 중심적 국토관리의 근간으로, 국토정비청이 레지옹(région)과 데파르트망(département), 코뮌(commune) 등과 협의하여 지역 특성에 맞도록 ‘지역정비지침(DTA: Directives Territoriale d’Aménagement)’을 수립한다(중앙정부 승인).

그림 5-13. 프랑스 공간계획체계



주: 일드프랑스는 해당되지 않음.
 자료: 이주일(2011).

- 지역정비지침은 「도시계획법」에 따라 지역의 개발과 보전, 가치화를 위한 지역 정비를 목적으로 대규모 교통인프라 및 주요 시설의 입지, 자연·풍경·경관 보전 등과 관련한 지역계획의 기본방향을 정하는 것이다.
 - 계획 영역: 경제발전, 사회적 통합, 국토정비, 도시계획, 수송, 주택, 도시정책, 환경정책, 자원관리
- 데빠르뜨망 단위에서 수립하는 하위계획인 지역일관계획(SCOT), 꼬뮌 단위의 지역도시계획(PLU)과 꼬뮌지도(Carte communale)는 DTA와 정합성을 가지도록 수립되어야 한다.

2.2. 행정구역 전체에 대한 전략계획적 토지이용 수단: 지역도시계획(PLU)

- 2000년 12월 「사회적 연대 및 도시재생에 관한 법(SRU)」이 제정되면서 지역도시계획(PLU: Plans Local d'urbanisme)이 도입되었다. PLU는 꼬뮌(commune) 단위의 도시계획 수단으로, 꼬뮌의 자치적 지역개발 권한을 현실화시키는 가장 중요한 문건이다.
 - PLU를 반드시 수립해야 하는 것은 아니나 이 계획이 수립되어 있지 않을 경우, 이의 대안이라 할 수 있는 꼬뮌지도(carte communale)마저 존재하지 않는다면, 그 지역의 개발은 국가도시계획 일반원칙(RNU: Règlement National d'Urbanisme)의 적용을 받게 된다. 이는 지방자치단체에 주어진 지역개발의 자율성이 실효성을 확보할 수 없게 되는 것을 의미한다(김영태 등, 2010).
- PLU는 꼬뮌이나 꼬뮌연합에 의해 수립될 수 있고, 규모가 작은 꼬뮌의 경우에도 개발이 활발히 진행되는 지역인 경우 수립되기도 한다.⁵⁴

⁵⁴ 일반적으로 규모가 작은 꼬뮌은 약식 도시계획인 꼬뮌지도(Carte communale)를 수립한다

- 꼬뮌이 자치단체간협력청(EPCI)에 참여하고 있는 경우는 협력청의 장(長)이 수립 절차를 주관하여 ‘여러 자치단체에 대한 지역도시계획(PLU intercommunal)’을 수립하는 것도 가능하다.
- PLU는 꼬뮌의 향후 10년~20년까지의 발전 방향을 설정하여, 기존의 SD(장기광역기본계획)가 했던 ‘전략계획’으로서의 역할을 담당할 뿐만 아니라, 건축허가나 철거허가 등 법정 지침도 포괄하는 법정 문서로서도 기능한다.
- PLU는 기존의 토지점용계획(POS)을 대체하는 계획으로서,⁵⁵ POS가 토지 분야에 편향되고 규제 중심이었던 데 비해, PLU는 꼬뮌의 미래 경제상황 및 인구 변화 등에 대한 예측을 반영하여 사업을 지원하는 등 보다 역동적이고 넓은 시각에서 접근하는 전략계획적 성격이 강화된 것이다.

※ 토지점용계획(POS)에서 지역도시계획(PLU)으로의 제도 변화

- 프랑스의 토지이용 관련 계획은 1967년부터 2001년까지 POS에 의해 규제되었다가, 2000년 12월 「사회적 연대 및 도시재생에 관한 법」 제정으로 PLU로 변화되었다.⁵⁶
 - POS는 주로 꼬뮌에 의해 10년~15년 정도의 기간에 대해 수립되며, 국공유 및 사유 필지의 건축행위를 규제하였다.
- POS가 중기적 성격으로 토지이용을 관리하지만 꼬뮌의 발전구상을 제시하지 못했던 데 비해, PLU에서 요구하는 지속가능 정비·개발계획(PADD)은 10~20년 후 꼬뮌의 미래에 대한 사회·경제·환경·도시계획적 발전 방향을 제시한다.

(최민아, 2009). 꼬뮌지도에 대해서는 2.3절에서 살펴볼 것이다.

⁵⁵ 2000년 SRU법 시행 이전에 승인된 토지이용계획(POS)은 계속 유효하며 지역도시계획과 동일한 효력을 갖는 것으로 간주된다. 효력이 만료되는 등의 시점이 되면 지역도시계획으로 전환할 수 있다.

- POS는 자치단체 내 일부 지역에만 적용될 수도 있었으나, **PLU는 자치단체 행정구역 전체에 대해 적용된다.**
 - POS가 30년 이상 지속되어 오면서 단순히 토지를 구분하고 단일 기능만을 위한 공간으로서 토지를 상정했다면, PLU는 ‘토지적’ 개념에서 나아가 ‘도시적’ 관점에서 계획을 수립한다. 즉, 도시계획의 규범적 요소와 실용적 요소 사이의 경직성을 탈피하고, 두 요소가 서로 연계되면서 효과적으로 이용될 수 있도록 한다.
- PLU가 수립된 지역에 대해서는 역사보존구역을 제외한 모든 지역에 일괄적 규제가 적용된다.
 - 기존 POS의 경우 대규모 개발·정비사업에 대해서는 ZAC(협의정비지구) 형태로 사업을 추진하는 경우가 많았는데, 이 경우 꼬된 전체에 대한 POS와는 별도의 개발계획인 구역정비계획(PAZ: Plan d'aménagement de zone)을 수립하여 사업 추진이 가능했다. 그러나 PLU로 제도가 변화하면서 기존의 별도 계획 허용 수단으로 사용되었던 PAZ는 더 이상 수립이 불가능하게 되었다. **ZAC 형태로 사업을 추진하는 경우에도 꼬된 전반에 대한 계획을 존중하도록 토지이용제도가 변화된 것이다.**
 - 이는 도시 확산에 대한 우려와 개별 개발을 지양하고자 하는 의도를 반영하며, 연대와 지속가능성의 개념을 담고 있다고 볼 수 있다.
- PLU는 공공장소의 정비계획 수립이 가능하도록 하였다. POS가 개별 필지에만 개입이 가능했던 데 비해, PLU는 도시 전체적 차원에서의 토지이용 전반에 개입함으로써 공공적 성격이 강화되었다.

⁵⁶ 과거에는 토지용도 구획화를 바탕으로 도시의 개발사업을 규정하는 POS와 광역 차원에서 지역개발의 장기적 지침을 제시하는 SDAU가 프랑스 도시계획체계의 중심 제도였다. 그러나 꼬된의 국토 세분화에 의해 이들이 각기 POS를 수립하는 것이 거의 불가능해졌고, SDAU나 POS의 범위에 속하지 않은 농업지대, 번두리 소도시 등에서 난개발에 가까운 형태로 도시화가 진행되었으며, 지속가능한 도시개발의 필요성이 새로이 부각된 것이 제도 변화의 요인이 되었다(이주일, 2011).

○ PLU는 다음과 같은 문건으로 구성된다.⁵⁷

- 현황 및 진단보고서(rapport de présentation)
- 지속가능 정비·개발계획(PADD: projet d'aménagement et de développement durable)
- 지도(documents graphiques)
- 규칙(règlement): 용도지구 구분(zonage), 용도지구별 규정(règles)
- 부속서(annexes)

그림 5-14. PLU의 구성 문서

현황 및 진단보고서	· 인구, 경제, 사회 변화에 대한 현황과 전망 · 환경 및 토지이용 관련 양적질적 내용 등 포함
지속가능 정비·개발계획	· 지역정비 및 도시계획의 기본방향(필수) 및 기타 정비전략(선택) 등 포함
지도	· 용도지역 및 특정 목적 구역, 건축 규제 등이 표시된 지도
규칙	<ul style="list-style-type: none"> ■ 용도지구 구분(zonage) · 구체적 용도지구의 구분 ■ 용도지구별 규정(règles) · 코뮌의 각 용도지역구 적용되는 구체적 건축/정비의 규제 내용
부속서	· 협의정비지구(ZAC), 선매권 적용지구 등 특별구역을 표시하거나 타 규정들과의 관계

○ PLU의 구성 문서 중 하나인 ‘규칙’(réglement)에서는 용도지역 구분(zonage) 및 용도지역별 규정(règles)을 정하고 있다.

- 용도지구는 도시지구(U), 도시화예정지구(AU), 농지(A), 자연녹지(N) 등 크게 4가지로 분류된다(표 5-3 참조).⁵⁸

⁵⁷ 리모주 코뮌의 PLU의 경우 정비 방향(orientation d'aménagement)에 대한 문건도 포함하고 있다.

⁵⁸ SRU법의 제정 전에는 주거지역, 상업지역 등 토지의 사용 목적에 따라 기계적으로 구분되어 관리되었으나, 이 법은 용도지구제가 사회적 혼합에 기여할 수 있어야 함을 강조한다. 이러한 맥락에서 기존의 도시지구(U), 도시화예정지구(NA), 조건부 도시화지구(NB), 토지가 비옥하여 보존할 지구(NC), 재난의 위험 등으로 인해 보존할 지구(ND) 등 5개 유형으로 구분되었던 용도지구가 이와 같이 재분류되었다.

- PLU에서는 동일한 용도지역이라 하더라도 각 지구에 따라 다른 원칙을 적용하는 것이 가능하다. 하나의 지구 내에서도 건축물의 용도(주거, 상업, 농업 등)에 따라 원칙을 달리 적용할 수 있다.
- 일정 규모 이상인 시설의 설치를 금지하거나 도로 건설, 녹지 조성, 향후 공공 목적으로 사용할 유보지, 건축물의 고도 제한, 미관, 주차공간, 농지 공원 등에 관한 사항을 규정하기도 한다.

표 5-3. 지역도시계획(PLU)상 용도지역 구분

구분	기준
도시지역 (U)	○ 도시화된 지역 및 공공시설(인프라 등)이 설치되었거나 설치 중인 지역 * 원칙적으로 건축이 허용되는 구역임. 그러나 보존녹지 등 예외적으로 건축이 허용되지 않는 구역도 포함될 수 있음
도시화예정지역 (AU)	○ 미래의 거주 및 경제활동을 위해 도시화될 예정인 지역 * U지구에서와 마찬가지로, 사회적 혼합 증진을 위해 공공임대주택 건설계획을 우선적으로 포함시킬 수 있음
농업지역 (A)	○ 농지, 생물학적 또는 경제적 이유로 보존 가치가 인정되는 지역 ○ 농업활동 및 농가 전용 지역 - 경우에 따라서는 공공서비스나 공공의 이익을 위한 시설
자연보호지역 (N)	○ 자연녹지지역 * 원칙적으로 건축이 금지되는 지역이나, 이 지역에 위해를 가하지 않는 조건으로 제한적으로 허용됨

□ 리모주 꼬뮈의 지역도시계획(PLU) 사례

- 프랑스 리모주(Limoges) 꼬뮈의 사례를 통해 행정구역 전역에 대해 수립되는 지역도시계획(PLU)의 토지이용계획 모습을 살펴볼 수 있다.
- 리모주 꼬뮈는 프랑스 중서부에 위치한 리무쟁 주(Région de Limousin)의 주도(州都)로, 오토비엔(Haute-Vienne) 데빠르뜨망에 위치한 꼬뮈이다. 인구는 약 19만 명이다.

그림 5-15. 리모주 꼬뮌



자료: www.fil-info-france.com,

- PLU는 꼬뮌의 향후 10년~20년까지의 발전 방향을 설정한다. 그러한 방향과 전략 하에 권역별 계획을 공간상에 나타내고, 행정구역 전역에 대한 세밀한 토지이용계획이 수립되어 있다.

그림 5-16. 리모주 PLU의 정비방향 보고서(예시): 남부지역의 정비방향

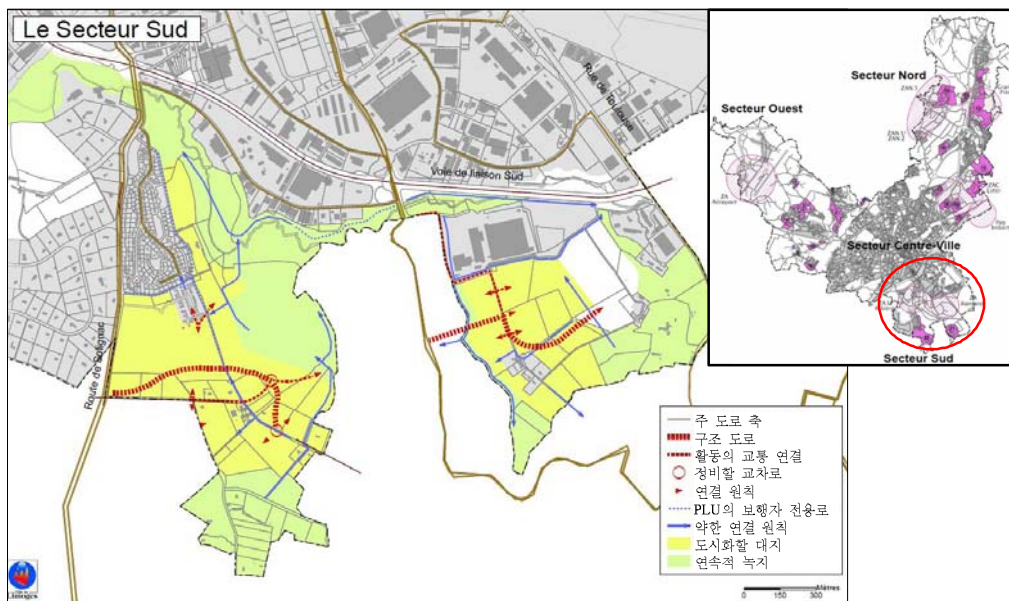
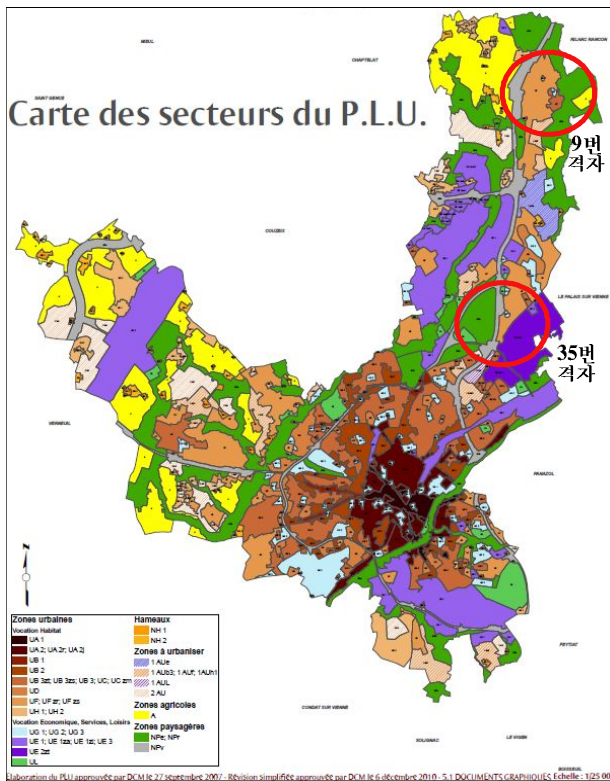
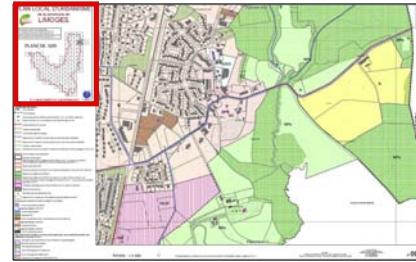


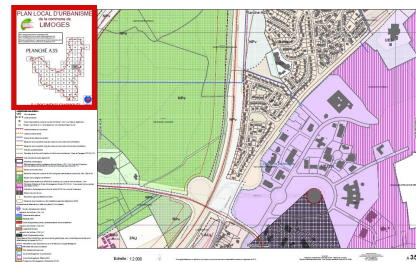
그림 5-17. 리모주 꼬뮌의 지역도시계획(PLU)



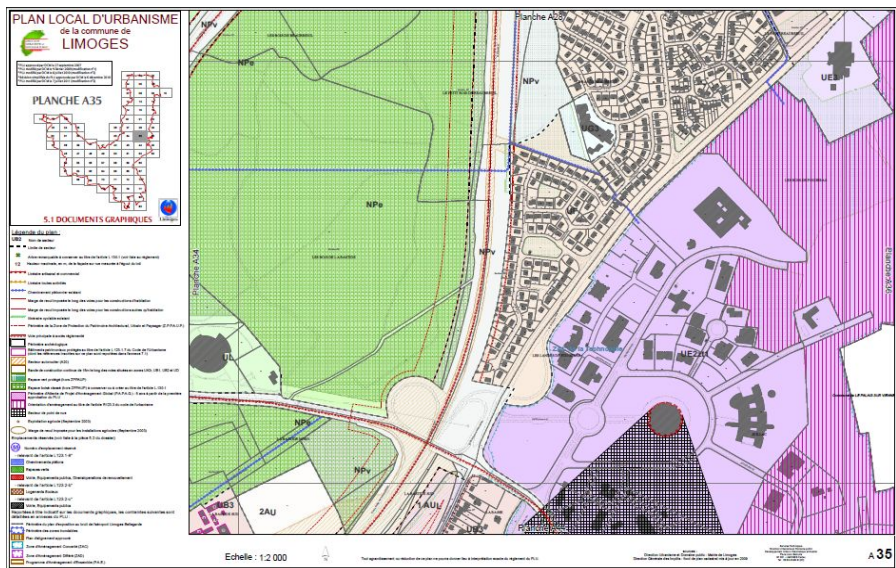
<9번 격자에 대한 지도>



<35번 격자에 대한 지도>



▲ 꼬뮌의 용도지구 지도(좌), 일부 지역에 대한 토지이용규제를 표현한 지도(우)



◀ 35번 격자 지도

2.3. 소규모 농어촌 교민의 건축가능지에 대한 약식 계획: 교민지도

- 교민지도(Carte Communale)는 1978년부터 규모가 작은 자치단체에 도입되기 시작한 것으로, 현재 지역도시계획(PLU)을 대체할 수 있는 문건이다.
 - 완성된 문건은 대항력(opposabilité)을 갖기 때문에 교민지도의 작성은 당해 지역에 대한 도시계획 권한이 국가로부터 기초자치단체(교민)로 이관됨을 의미한다.⁵⁹
 - 교민지도라도 국가법령의 계층구조에 포함되므로 법령, 지역일관계획, 도시교통계획, 지역주거프로그램 등 상위계획과 모순되어서는 안 된다.
- 지역도시계획(PLU)이나 교민지도가 모두 없는 경우에는 기존의 도시화된 지역 외의 지역에서는 건축이 원칙적으로 금지된다. 교민은 교민지도가 승인된 후에 자체적 건축 허가 권한을 갖게 되는 것이다.
- 교민 또는 교민간협력청(EPCI)의 장이 교민지도의 작성 절차를 주관하며, 여론조사를 거쳐 교민의회가 승인하면, 이를 도지사(préfet)가 받아 최종 승인한다.
 - 교민간협력청(EPCI)의 장이 주도하는 경우 복수의 교민에 걸치는 교민지도 작성도 가능하다.
- 교민지도는 총괄보고서와 도면으로 구성되며, 크게 ‘건축가능지역’과 ‘건축금지지역’ 등 2개의 범주만 표시되기 때문에 작성 절차가 비교적 간단하다.
 - 총괄보고서(Rapport de Presentation): 경제, 인구 등에 대한 전망, 환경 및 토지이용 관련 내용 등으로 구성

⁵⁹ 교민지도가 폐지될 수도 있는데, 그러한 경우 폐지되면서 지역도시계획(PLU)으로 발전할 수도 있다. 그렇지 않다면 지역의 자치적 계획권한을 포기함으로써 국가도시계획 일반원칙(RNU)을 적용받게 된다.

- 도면(Carte): 건축금지지역과 건축가능지역을 표기하는 부분(필수), 주거 지역 인근에서의 불허 활동 등을 규정하는 부분(임의) 등으로 구성

그림 5-18. 꼬뮌지도를 통한 토지이용관리 사례



<Ulmes 꼬뮌의 꼬뮌지도>

<Seine-et-Marne 마을>

주: 붉은 점선으로 둘러싸인 지역이 건축 가능한 지역임.

자료: Ministre des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer(2005).

□ 생모리스드사또나이 꼬뮌의 꼬뮌지도 사례

○ 생모리스드사또나이(Saint-Maurice-de-Satonnay)는 프랑스 동부 부르고뉴 레지옹(Bourgogne Région)의 사온에루아르 데빠르뜨망(Saône-et-Loire Département)에 속한 꼬뮌이다(그림 5-19 참조).

- '08년 기준 인구 417명(인구밀도 40.4명/km²), 면적 10.3km²의 작은 농촌 지역이다.

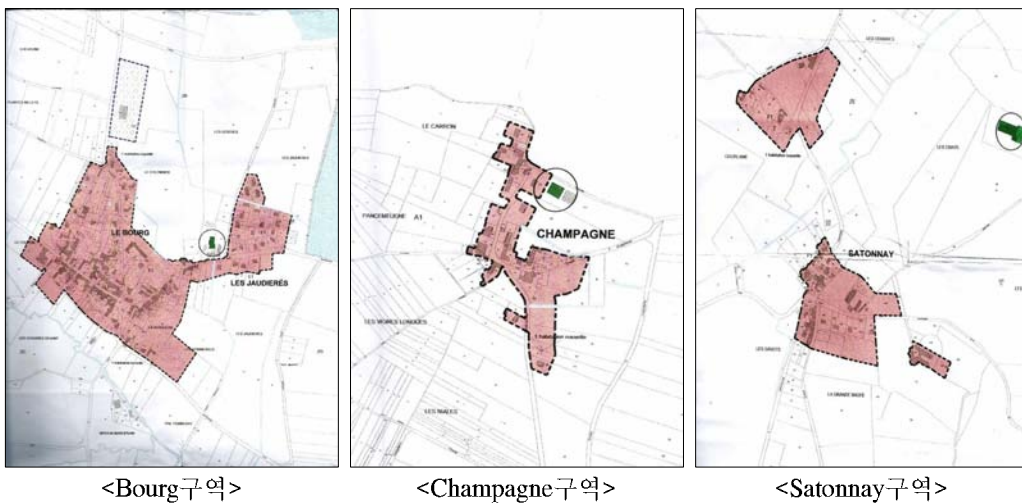
그림 5-19. 생모리스드사또나이 꼬뮌



자료: 위키피디아(<http://en.wikipedia.org/wiki/Saint-Maurice-de-Satonnay>).

- 생모리스드사또나이는 총괄보고서와 도면으로 구성된 꼬뮌지도를 작성하였다. 이 꼬뮌지도는 PLU와 같이 각종 규정들을 포함하지는 않지만, 꼬뮌 행정구역 안에서 건축가능한 구역을 표시하고 있다(그림 5-20 참조).
 - A1(산림관리인제도 하에 있는 숲의 보호), AC1(역사적 기념물의 보호), AC2(자연적 경관 및 기념물의 보호), I3(교통망 및 가스 배급) 등 공적 이용 구역도 나타나 있다.

그림 5-20. 생모리스드사또나이의 꼬뮌지도



자료: 생모리스드사또나이 꼬뮌 홈페이지(www.saint-maurice-de-satonnay.fr).

3. 일본의 토지이용 관련 제도

3.1. 일본 토지이용의 기본 골격: 한국과의 차이

- 일본 토지이용의 기본 골격은 기본적으로 우리나라와 유사한 용도지역·지구제를 사용하고 있으나, 용도지역의 중첩 지정이 가능하다. 또한 각 용도지역에 대한 토지이용규제는 개별법에서 운용하고 있다.
- 일본 국토이용계획법에 근거한 용도지역은 도시지역, 농업지역, 산림지역, 자연공원지역, 자연보전지역 등 5개 지역으로 구분된다.
 - 도시지역은 도시계획법상 도시계획구역으로 지정·관리
 - 농업지역은 농진법상 농업진흥지역으로 지정·관리
 - 산림지역은 산림법상 국유림, 지역산림계획대상민유림으로 지정·관리
 - 자연공원지역은 자연공원법상 국립공원·국정공원, 도도부현립 자연공원으로 지정·관리
 - 자연보전지역은 자연환경보전법상 원생자연환경보전지역, 자연환경보전지역, 도도부현자연환경보전지역으로 지정·관리
- 반면, 우리나라는 2003년 국토계획법 통합 이후, 도시지역, 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역 등 4개 지역으로 구분되며, 상호 중복 배제 원칙하에 지정·관리되고 있다.
 - 우리나라의 국토계획법에서는 지역구분의 규정 및 토지이용의 규제 내용을 담고 있으나, 일본의 국토이용계획법에서는 지역 구분의 규정만을 담고 실제 토지이용의 규제내용은 개별법에서 운용하고 있다.

표 5-4. 한국과 일본의 용도지역 지정방식 비교

구 분	한국(상호 배타적 지정)		일본(중첩 지정 가능)	
용도지역 구분과 개별법 간의 관계	도시 지역	국토계획법, 농지법, 산리관리법 등	도시 지역	도시계획법
	농림 지역	국토계획법, 농지법, 산리관리법, 초지법 등	농업 지역	농업진흥지역의 정비에 관한 법률
	관리 지역	국토계획법, 농지법, 산지관리법 등	삼림 지역	삼림법
	자연환경 보전지역	국토계획법, 자연공원법, 자연환경보전법, 농지법, 산리관리법 등	자연공원 지역	자연공원법
용도지역 중첩여부				

주: 5개 지역의 단순 합계 면적은 일본 국토 면적의 약 1.6 배이며 전 국토의 약 50% 이상이 2개 이상의 용도지역으로 중첩 지정되어 있음.
 자료: 일본 농림수산성, 이삼수 등(2010)에서 발췌.

- 개별법 규제와의 관계를 살펴보면, 우리나라의 경우 개별법의 지역·지구 등과 중복 지정이 가능하므로 토지이용규제 내용도 중첩되는 반면, 일본의 경우 5개 지역이 서로 중첩 지정되나 토지이용 규제 내용은 중첩이 배제된다.
 - 일본은 이처럼 지역·지구 중첩에 따른 토지이용상의 혼란을 방지하기 위하여 토지이용기본계획의 토지이용조정방안(또는 조례)을 통해 중첩 지정된 지역의 토지이용의 우선순위 및 유도 방향을 도도부현을 중심으로 제시하고 있다.

표 5-5. 5개 용도지역의 중첩지역에 대한 토지이용 우선순위(카나가와현)

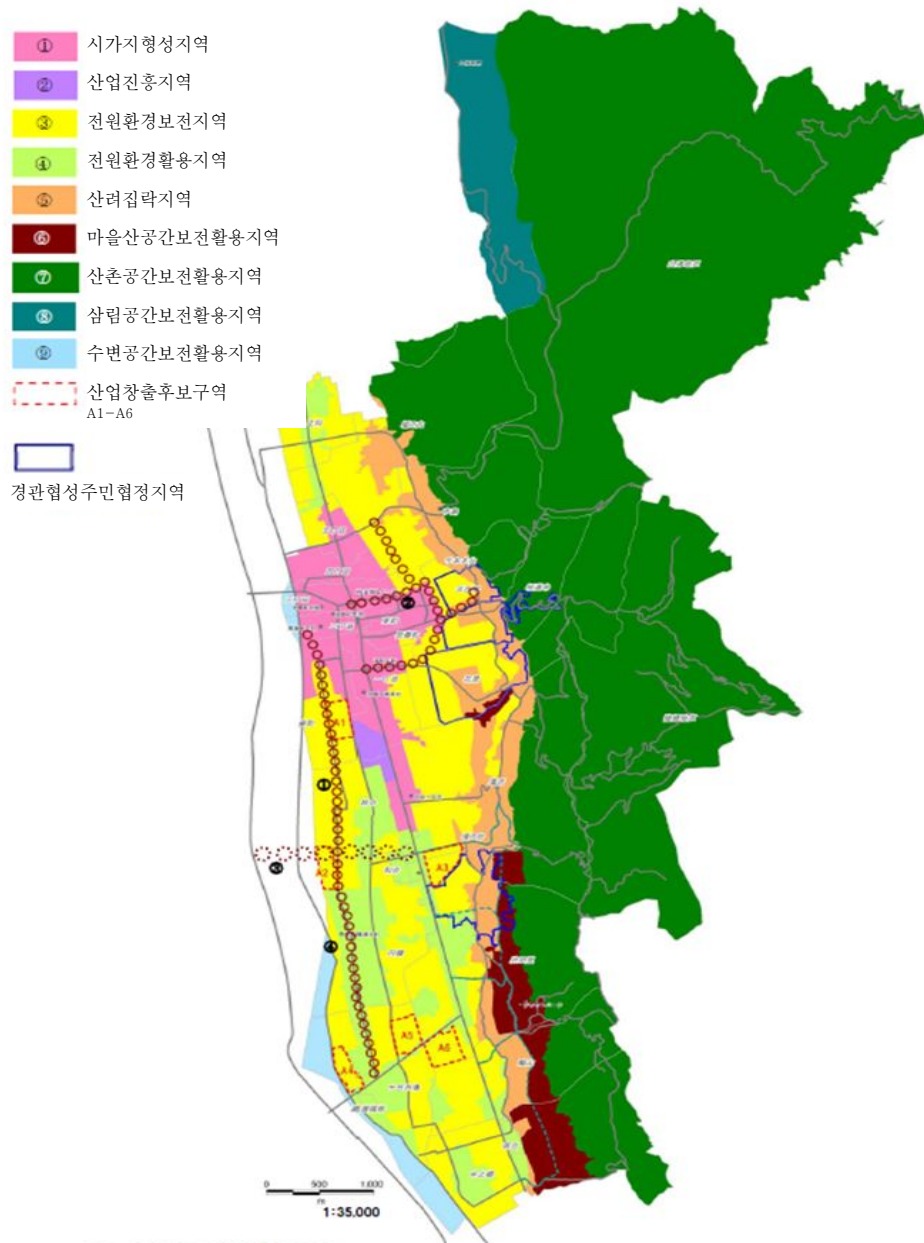
구 분		도시지역			농업지역		삼림지역		자연공원지역		자연보전지역		
		시가화 구역	시가화 조정구역	기타	농용지 구역	기타	보안림	기타	특별 지역	보통 지역	원생자연 보전 지역	특별 지구	보통 지구
도시 지역	시가화 구역												
	시가화 조정구역												
	기타												
농업 지역	농용지 구역	×	←	←									
	기타	×	■	■									
삼림 지역	보안림	×	←	←	×	←							
	기타	■	■	■	↑	■	○						
자연공원 지역	특별 지역	×	←	←	←	←	○	○					
	보통 지역	←	■	■	■	■	○	○					
자연보전 지역	원생자연 보전 지역	×	×	×	×	×	×	×	×				
	특별 지구	×	←	←	←	←	○	○	×	×			
	보통 지구	×	←	←	○	○	○	○	×	×			

주: (×)는 제도상 또는 실태상 일부 예외를 제외하면 중복되지 않음을 의미하고, (○) 상호 중복될 경우 양 지역이 양립하도록 조정함을 의미하며, (←), (↑)는 상호 중복되어 있을 경우 화살표 방향의 토지이용을 우선함을 의미함. 또한 (■)는 별도의 지침으로 운영됨을 의미함.

자료: 이삼수 등(2010)에서 발췌.

- 이러한 토지이용조정기본계획은 예산조치에 의한 계획으로, 시정촌 지역의 토지이용상 다양한 문제에 대처하기 위해 지역 실정에 맞는 세밀한 토지이용의 조정을 위해 1997년 ‘토지이용조정시스템 종합추진사업’으로 시작되었다.
- 토지이용조정기본계획의 수립은 도시계획법, 농진법, 농지법, 삼림법, 토사재해방지법 등 토지이용 관련 법률과 기반시설, 경관형성주민협정 지정 상황 등 제반 사항을 고려하여 수립한다.

그림 5-21. 일본 이케다정의 토지이용조정기본계획도

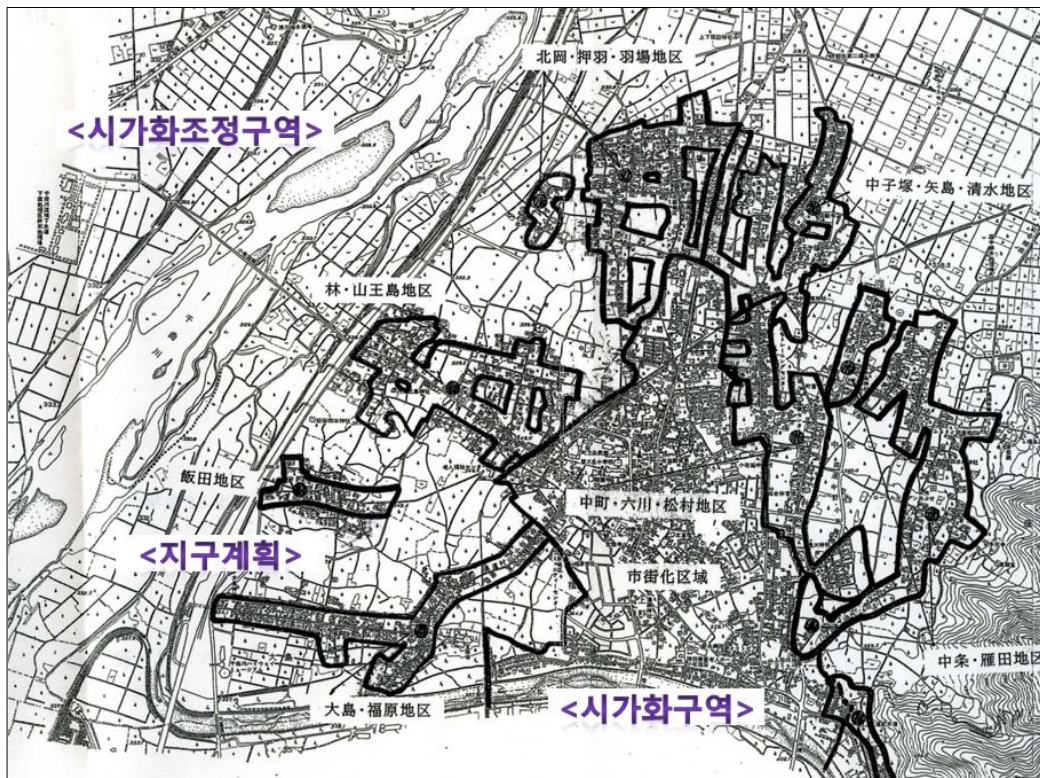


3.2. 무질서한 시가화 방지와 보전: 시가화조정구역

- 일본의 도시지역은 시가화구역과 시가화조정구역, 기타지역으로 구분되며, 시가화조정구역은 원칙적으로 개발행위가 제한되는 지역이다. 우리나라와는 달리 보전 목적으로 인식되고 있는 점이 특징적이다.
 - 선긋기에 의한 이러한 구분은 도시계획구역에서 무질서한 시가화를 방지하고 계획적인 시가화를 도모하기 위한 것이다(도시계획법 제7조).
 - 일본의 도시지역이 가지는 의미는 우리나라의 도시지역(주거지역, 상업지역, 공업지역, 녹지지역)보다 넓은 지역을 의미한다. 우리나라의 도시지역이 전 국토에서 차지하는 비율이 16%에 불과하지만, 일본의 경우 전 국토의 27%를 차지하고 있다.

- 일본의 대표적인 경관관리 지역으로 알려져 있는 오부세정(小布施町, 인구 11,426명)은 전 지역이 도시계획구역으로 지정되어 있으며, 시가화구역(市街化區域)과 시가화조정구역(市街化調整區域)으로 구분된다.
 - 시가화조정구역에는 농지와 취락 등이 포함되어 있는데, 농지는 농용지를 포함한 농업진흥지역을 포함하고 있고, 농진법과 농지법의 적용을 받는다.
 - 시가화조정구역 내의 취락은 도시계획법에 의한 지구계획이 가능한데(도시계획법 개정, 1998), 지구가 취락의 주택을 다 포함하지 않고 있다.
 - 시가화조정구역의 농지는 농지법과 도시계획법의 적용을 받으나, 농지법이 우선한다.

그림 5-22. 일본 오부세정의 토지이용 사례(시가화구역과 시가화조정구역)



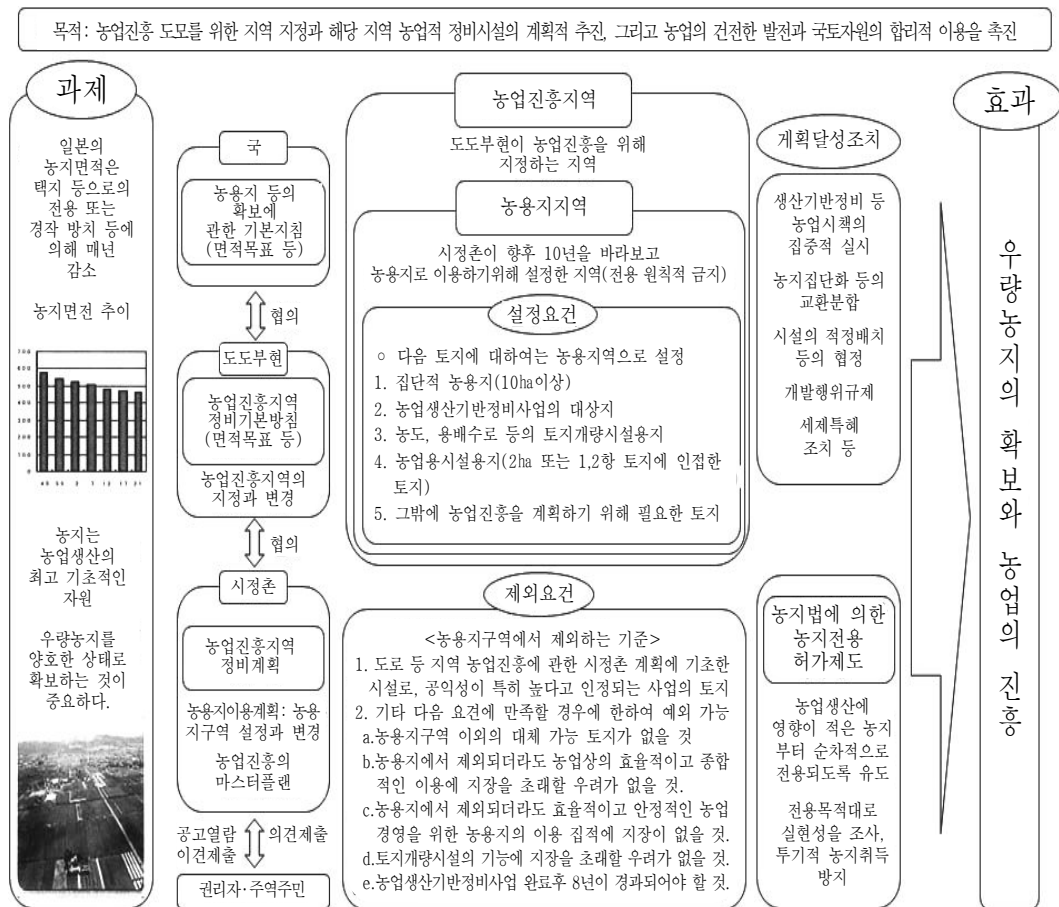
3.3. 농지보전의 원칙: 농업진흥지역제도 및 농지전용허가제도

- 일본은 농지를 보전하기 위해 농업진흥지역 제도와 농지전용 제도를 운용하고 있다. 우리나라와 비교할 때 우량 농지를 보전하고자 하는 정책 의의가 높으며, 이를 실천하기 위한 정책 수단이 비교적 잘 갖춰져 있다.
- 농업진흥지역제도는 자연적·경제적·사회적 여건을 고려하여 종합적으로 농업 진흥을 도모할 필요가 있다고 인정되는 지역에 농업진흥지역을 지정·관리함으로써 농업의 건전한 발전을 도모한다.
 - 농업진흥지역의 정비에 관한 법률(이하 ‘농진법’)에 근거하고 있으며, 농

업진흥지역은 도도부현에서 관리하고, 농용지구역은 시정촌에서 지정·관리하는 것을 기본 원칙으로 한다. 10년을 보고 관찰하고 나서 농용지로 쓸 것인지, 이용할 것인지 등에 관한 내용을 포함하고 있다.

- 특히, 농용지구역을 다른 용도로 바꾸는 것은 원칙적으로 금지되어 있다. 농용지의 설정 요건은 ① 집단적 농용지(10ha 이상), ② 농업생산기반정비사업의 대상지, ③ 농도, 용배수로 등의 토지개량 시설용지, ④ 농업용시설용지(2ha 또는 1, 2항 토지에 인접한 토지), ⑤ 그밖에 농업진흥을 계획하기 위해 필요한 토지 등이다.

그림 5-23. 일본의 농업진흥지역 제도

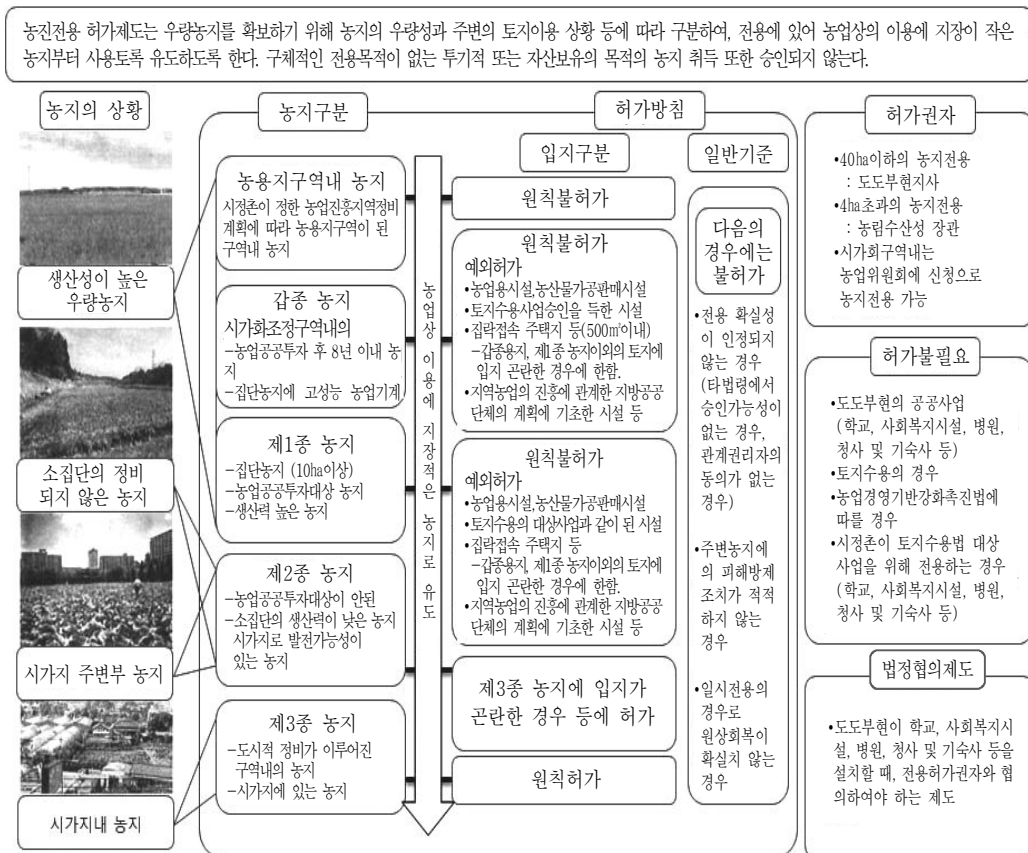


- 반대로 제외 요건은 ① 공용성이 특히 높은 지역은 전용 가능, ② 그 이외 다음에 대해서도 전용 가능하다. 농용지 이외의 토지로 사용하는 것에 대한 필요성이 인정될 경우, 농용지역 밖에 대체 토지가 없을 경우, 농업상의 효율적 사용이 종합적 이용에 장애가 있을 경우 등이다. 다만, 효율적이고 안정적인 농업경영에 지장이 없어야 하다. 농지 한가운데 전용하는 것도 불가하다. 농지를 한꺼번에 모아서 정비하려고 할 때 정비에 걸림돌이 될 경우도 전용이 불가하다. 시설에 대해서는 농도라든지 토지개량시설에 지장을 초래하면 안 된다. 정비 후에 8년 이상이 지나지 않으면 전용이 안 된다. 국가 세금을 들여 만들었기 때문에 8년 이상의 기간을 두었다.
- 농지법에 근거한 농지전용 허가제도는 토지 형질 변경 등의 개발행위와 농지전용의 제한을 목적으로 한다. 즉, 집을 짓거나 등 농지전용에 대한 허가를 받아야 한다.
 - 농지법에 의한 농지는 5가지 유형으로 나누어지는데, 이는 전용에 따른 피해 정도에 따라 구분한 것이다. 1종 농지, 2종 농지 등을 설정하여 농지전용을 하더라도 농지에 피해가 작은 쪽으로 유도하고 있다.
 - 농용지, 갑종농지, 1종 농지는 불허가 원칙이고, 2종 농지, 3종 농지는 원칙 불허가지만 부분적으로 허가하고 있다.
 - 4ha 이하의 농지전용은 도도부현 지사(都道府縣知事)의 승인을 거치며, 4ha 초과는 농림수산성 장관(農林水産大臣, 단 시가화구역 내는 서류제출로 전용 가능)의 승인을 거쳐야 한다.
- 최근에는 농지법 개정(2009년)을 통해 농용지구역의 전용을 보다 엄격하게 관리하고 있다. 이는 국제 곡물가격의 상승, 수립 식료품의 안정성 문제, 국내 식량자급률의 제공 등 농지 감소를 방지하고 보전하기 위함이다.
 - 공공시설의 개발행위에 대해 법정협의제도(法定協議制度)를 도입하여, 농용지구역 내에 있어 국가, 지방공공단체가 학교, 병원, 사회복지시설, 청사

및 기숙사의 설치 등을 위한 개발행위에 대해서도 전용을 협의한다.

- * 이전에는 국가사업차원에서는 협의 없이 변경이 가능했으나, 법률 개정으로 협의가 있어야 가능토록 했다. 공공시설이더라도 협의를 해야 한다는 원칙이다. 일반적으로 공공시설이 개발되면, 그 주변지역을 중심으로 개발행위가 확대되는 경향이 있기 때문이다.
- 국가가 전용허가 사무에 대해 실태를 파악하고 사무처리가 부적정하면 수정 또는 시정을 요구할 수 있다. 위반 전용에 대한 강화도 하였다. 임의로 전용하는 것에 대하여는 강제 또는 벌금 제도 운영 등 강화하는 방안을 수립 중에 있기도 하다.

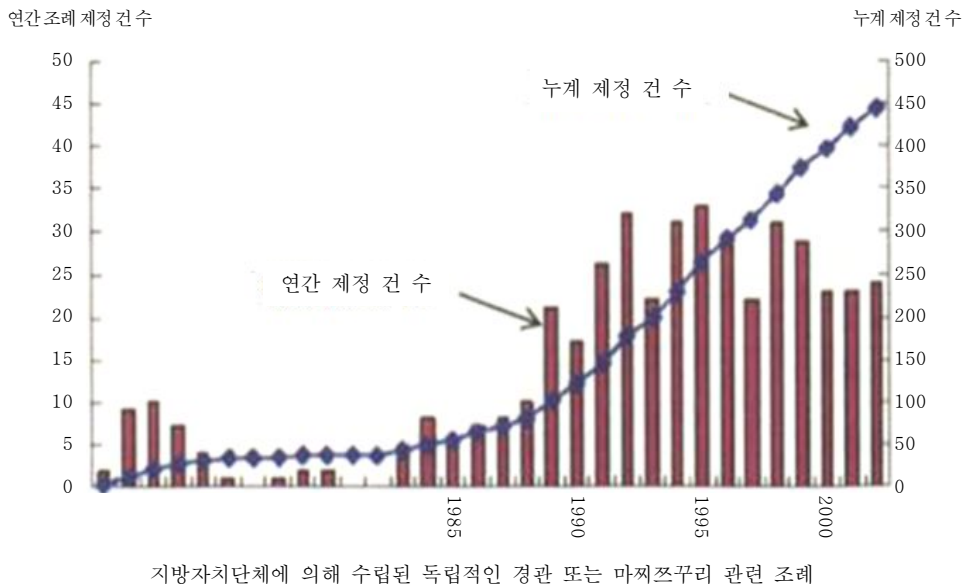
그림 5-24. 일본의 농지전용 허가제도



3.4. 지자체 단위의 상향식 토지이용계획: 조례 및 주민협정

- 일반적으로 인구밀도가 높거나 도시화가 빠르게 진행된 시(市)지역은 토지이용계획에서 도시지역(시가화구역과 시가화조정구역)이 차지하는 비중이 매우 높다.
- 그러나 도시화가 늦거나 인구밀도가 낮은 농어촌 지역의 상황은 다르다. 도시지역이 차지하는 면적은 일부에 불과하다. 나머지 지역에 대해서는 다양한 형태의 조례를 통해 관리되고 있다.
- <그림 5-25>에 나타난 바와 같이 1980년대 이후 조례 제정이 늘어나기 시작하였고, 1990년대 후반부터는 본격적으로 확대되어 경관, 마을만들기 등 지역 특성을 반영한 다양한 형태의 조례가 제정되었다.

그림 5-25. 지방자치체에 의한 독자적 경관·마을만들기 조례 제정 추이

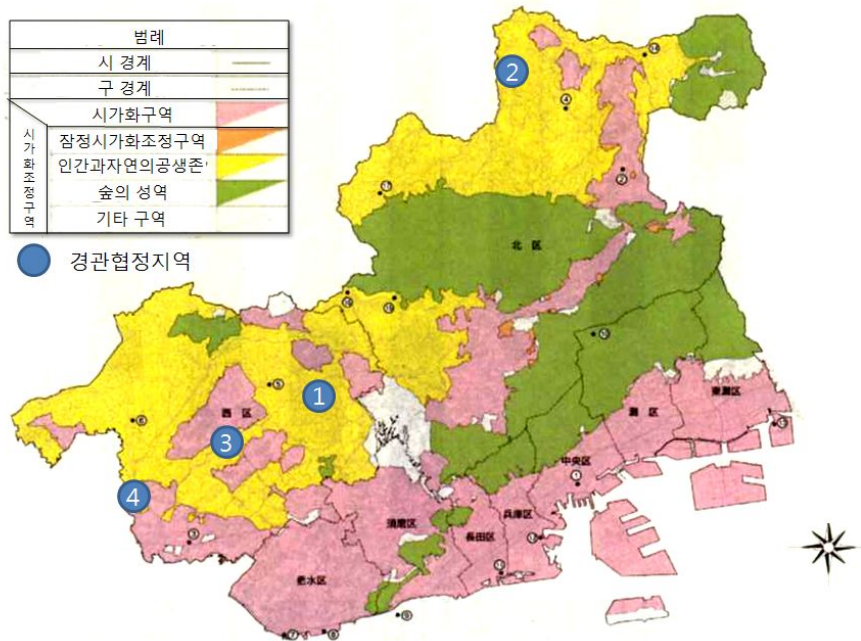


- 일반적으로 조례는 위임조례와 자주조례로 구분된다. 위임조례는 법률에

근거하여 수립되며, 자주조례는 지방자치단체에서 독자적으로 수립한 것으로 재산권에 대해서도 법적 효력을 지닌다는 점이 매우 특징적이다.

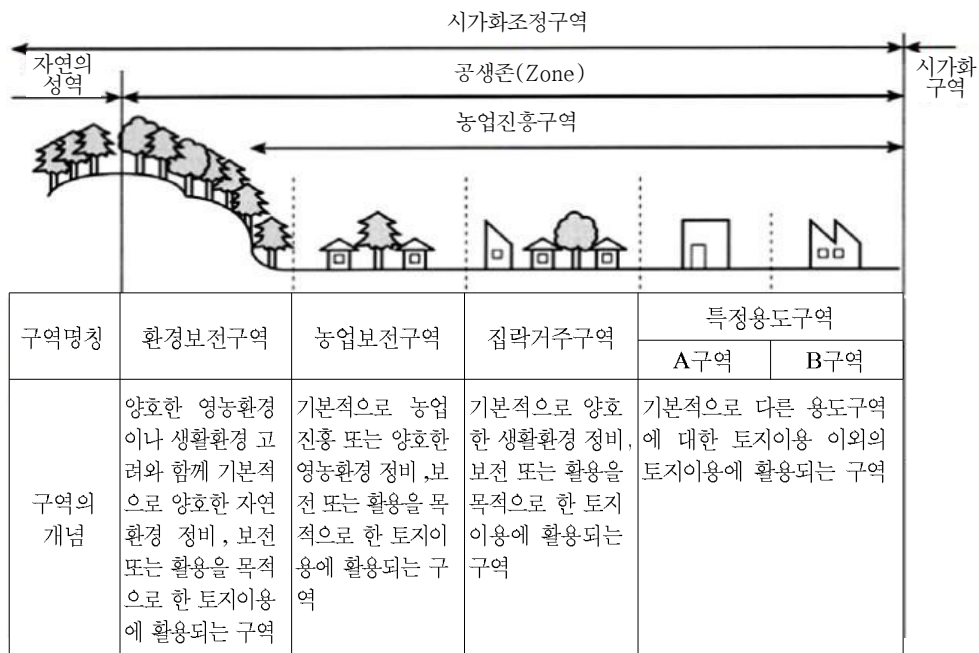
- 일반적으로 독자적인 토지이용계획 등은 자주조례인 경우가 많다.
- 이러한 자주조례는 세 가지 유형으로 구분되는데, ① 시정촌이 주도가 되어 관할 행정구역 전체에 적용되는 자율적 토지이용계획을 수립하는 경우, ② 1번 계획에 바탕을 두되 주민협정 등을 통해 마을별로 별도 적용되는 사항을 주민들이 더욱 세분해서 결정토록 하는 경우, ③ 시정촌 차원의 우선적인 토지이용계획 수립 없이 주민협정으로만 계획을 수립하고 이를 시정촌에서 승인하는 경우 등이다.
- 고베시 사례는 전체 토지이용계획의 수립과 함께 주민협정에 의한 세부계획을 반영한 ②번 유형에 해당한다고 할 수 있다. 즉, 고베시 전체의 토지이용계획을 기반으로, 특정지역에 대해 주민협정을 통해 조정하는 방식이다.

그림 5-26. 고베시의 토지이용계획(조례 및 주민협정)



- 고베시의 공생존⁶⁰은 조례에 근거하고 있다. 고베시는 1990년대에 들어 경관관리, 마을만들기 등의 필요성이 확대되었고, 이에 1996년 사람과 자연의 공생존의 지정 등에 관한 조례를 제정하였다.
 - 공생존 전역을 대상으로 4개의 농촌용도구역과 별도의 경관지역을 지정하며, 마찌쓰꾸리협의회가 마찌쓰꾸리계획을 수립하였다.
 - 공생존은 4개의 농촌용도구역으로 지정하고 있다. 환경보전구역(環境保全區域), 농업보전구역(農業保全區域), 집락거주구역(集落居住區域), 특정용도구역(特定用度區域) 등이다.
 - 경관지역으로는 농촌경관보전형성지역(農村景觀保全形成地域)이 있다.

그림 5-27. 고베시 공생존 지정과 용도 세분 사례

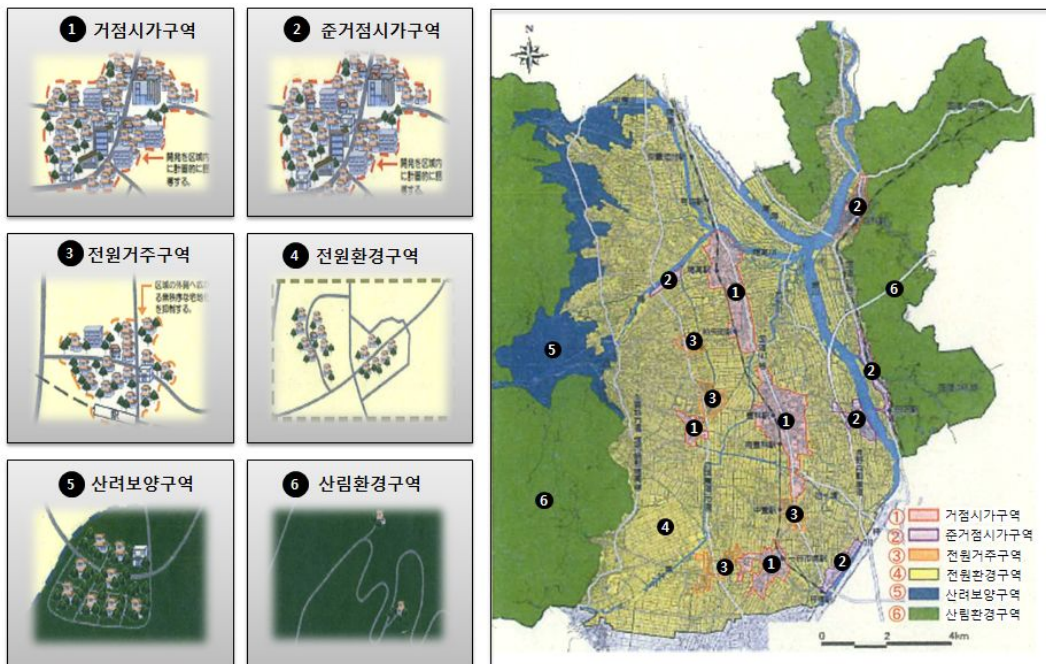


⁶⁰ 전체 토지이용계획상 시가화조정구역 내 일부지역에 공생존이 지정되어 있으며, 시가화조정구역은 잠정시가화조정구역, 인간과 자연의 공생존, 녹색의 영역, 기타구역 등으로 구분된다.

○ 나가노현 아즈미노시는 2006년 6개 행정구역이 통합되어 만들어진 시이다. 통합 이후, 6개 지역에 대한 토지이용 등 제도 기반이 없어 이를 통합·조정하는 조례를 제정하였다(2011년 4월 1일부터 시행).

- 아즈미노시는 조례에 기초하여 전 지역에 대한 토지이용기본계획을 수립하였으며, 토지 용도를 6개 지역으로 구분하였다.
- 거점시가구역(據點市街區域), 준거점시가구역(準據點市街區域), 전원거주구역(田園居住區域, 산업시설 불가), 전원환경구역(田園環境區域, 공동주택 불가), 산려보양구역(山麓保養區域, 공동주택, 공업시설 불가), 산림환경구역(森林環境區域, 공동주택, 업무상업시설, 공업시설 불가) 등이다.

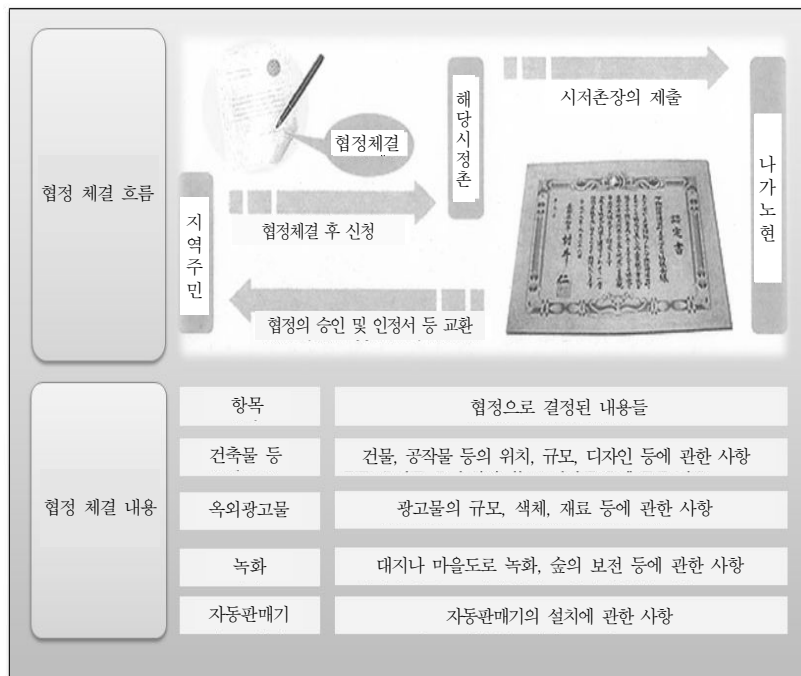
그림 5-28. 나가노현 아즈미노시의 토지이용계획(조례 및 주민협정)



61 시 전체 면적은 33,182ha이고 인구는 약 10만 명이다.

- 그밖에 도시계획법에 의한 개발허가 대상의 최소 면적 기준을 하향 조정하였다(1,000m² 이상에서 250m² 이상으로 규제 강화). 이는 철도시설과 같은 선적 형태의 공공시설이 들어서면 주변지역에 시가지가 무질서하게 형성되는 현상을 관리하기 위함이다.
 - 아즈미노시 이외에도 나가노현 내에 조례를 제정한 사례가 많이 있다.
- 한편, 나가노현은 경관만들기를 위해 일정 구역의 건물 색채, 형태 등의 외관이나 녹화와 관련해서 자주적인 규칙을 주민 스스로가 정하여, 주민 모두가 지켜나가고 육성하기 위한 주민협정제(住民協定制度)를 창설하였다.
- 경관육성주민협정은 주민이 만들고 시정촌의 장이 추천하면 지사가 인정하는 제도로서, 2011년 4월 기준 164개의 협정이 인정되어 있다.

그림 5-29. 나가노현 경관육성주민협정 사례



4. 시사점

- 영국은 계획정책지침(PPG)과 계획정책서(PPS)를 통해 중앙정부 차원에서 지역계획 수립의 방향에 대한 지침을 제공한다.
 - 이러한 지침을 통해 국가 차원의 정책 및 계획과 권역·지방의 도시계획 간 연계성과 정합성을 제고한다. 즉 지역에서 고유의 특성과 여건을 반영한 계획을 수립하면서도 국가가 지향하는 정책 방향을 고려하도록 안내하는 것이다.

- 지방계획의 체계인 LDF는 미래의 경제적, 환경적, 사회적 목표를 달성하기 위한 장래 토지이용과 개발에 관한 계획이다. 즉 해당 지역의 전략적 발전 방향을 담은 종합적 계획이면서, 이를 근거로 토지이용 행위를 관리한다.
 - LDF는 국가적 원리인 ‘지속가능한 개발’ 아래 지역의 비전을 제시하고, 이의 달성을 위한 각종 정책과 계획들을 담은 그릇으로서 기능한다.
 - 기존의 경직된 토지이용계획에서 벗어나, 개선 필요성이 있는 장소에 대한 공간설계적 접근을 지향하는 것이 특징이다.
 - 또한 커뮤니티가 계획의 전면에서 참여하는 체계(Front Loading System)를 지향하며, 주민이 초기 단계에 참여하고 합의를 도출함으로써 잠재적 갈등을 해소할 수 있도록 하는 ‘커뮤니티 참여적 계획’을 강조한다.

- 지역의 공간구조 개편과 관련하여 중앙정부는 PPS7 등을 통해 새로운 개발이 지역의 서비스 거점 또는 인근에 집중하도록 개발 입지에 대한 지침을 제시한다. 지방정부는 이를 고려하여 LDF를 통해 지역의 구체적인 공간 위에 해당 방침과 기준을 마련한다.
 - 사례로 살펴본 사우스 캠브리지셔 디스트릭트에서는 ‘농어촌중심지- 하위 농어촌중심지 - 집단 마을 - 확대지방 마을’의 위계를 갖는 정주체계에 따

라 개발허가 및 제한을 적용하여 공간 개편을 유도한다.

- 패리쉬계획은 커뮤니티 단위의 근린계획(Neighborhood Planning)으로, 우리나라 읍·면 규모의 지역에 대입하여 생각해 볼 수 있다.
 - 패리쉬계획 자체는 구속력은 없는 계획이지만 계획의 내용을 패리쉬 의회에서 받아 상위 계획체계와 연동시킬 수 있다. 상향식 계획 수립체계의 최하위 공간 단위에서 주민과 바로 맞닿은 공간 이용 수요를 담아낼 수 있는 가능성을 가지는 계획이라 할 수 있다.
- 패리쉬계획은 토지이용에 대한 계획은 아니지만 경제·사회·환경 이슈들과 관련하여 해당 지역 주민들의 이용 현황, 생활하면서 느끼는 문제점, 향후 수요 등을 근거로, 자신이 속한 지역이 어떻게 발전되기를 희망하는지에 대한 의견을 수렴하여 수립하는 상향식 계획의 의미를 가진다.
 - 패리쉬계획의 수립 시에는 지역 전체의 다양한 이해관계를 균형 있게 담아낼 수 있도록 수립 주체인 운영위원회(steering committee)를 구성하는 것이 관건이라 할 수 있다.
- 프랑스에서는 2000년 SRU법 제정에 따라 POS에서 PLU로 계획제도가 변화하였다. POS가 토지 분야에 편향되고 규제 중심이었던 데 비해, PLU는 꼬핀의 미래 경제 상황 및 인구 변화 등에 대한 예측을 반영하여 사업을 지원하는 등 보다 넓은 시각에서 접근하는 전략계획적 성격이 강화되었다.
 - POS가 단순히 토지를 구분하고 단일 기능만을 위한 공간으로서 토지를 상정했다면, PLU는 ‘토지적’ 개념에서 나아가 ‘도시적’ 관점에서 계획을 수립한다. 즉, 도시계획의 규범적 요소와 실용적 요소 사이의 경직성을 탈피하고자 하였다.
- POS는 자치단체 내 일부 지역에만 적용될 수도 있었으나, PLU는 자치단체 행정구역 전역에 대하여 적용된다.

- 대규모 개발·정비사업이 추진되는 ZAC(협의정비지구)에 대해서도 POS의 경우 별도의 구역정비계획(PAZ)을 수립하여 사업 추진이 가능했으나, PLU에서는 꼬된 전반에 대한 계획을 고려하도록 토지이용제도가 변화되었다.
 - POS가 개별 필지에만 개입이 가능했던 데 비해, PLU는 도시 전체적 차원의 토지이용 전반에 대해 개입하여 공공적 성격이 강화되었다.
- 행정구역 전체에 대해 PLU에서 정하는 각 하부 권역별 계획과 규제는 매우 구체적인 수준에서 제시된다. 실제 공간에 대한 미세한 수준의 계획이 이루어지며, 이러한 각각의 계획 내용에 근거하여 토지이용 행위를 규제받게 된다.
- 가령, 규정된 주 도로, 기존 보행로, 고속도로 범위, 수공업 및 상업 선(線), 주거/주거 이외 개발 시 도로로부터의 후퇴 폭, 고고학적 지대, 범람위험 지역, 보호 녹지, 법으로 보존하는 건축적 유산과 이에 대한 조망 범위, 법으로 보존하는 뛰어난 수목 등 수십 가지의 범례를 통해 해당 지역에 적용되는 구체적 계획 내용을 제시한다.
- PLU 수립에 대한 부담이 큰 규모가 작은 농어촌 꼬된의 경우에는 일종의 약식 계획으로서 꼬된지도를 수립한다. 꼬된지도는 PLU와 같이 각종 규정들을 포함하지 않기 때문에 작성 절차가 비교적 간단하다. 그러나 ‘건축가능지’를 명시하는 대항력을 가진 도면을 제공함으로써 그 이외 지역에 대한 토지이용을 원천적으로 규제할 수 있다.
- 이러한 꼬된지도로 인해 농어촌 지역이 가지고 있는 아름다운 자연적·문화적 어메니티를 유지·보존할 수 있게 된다.
- 일본의 토지이용의 기본 골격은 우리나라와 유사하다. 용도지역·지구제를 사용하고 있으며, 농지보전을 위해 우리의 농업진흥지역, 개발행위허가제 등에 상응하는 제도를 운용하고 있다.

- 우리나라의 국토계획법에서는 토지용도를 4개 지역(도시지역, 농림지역, 관리지역, 자연환경보전지역)로 구분하는 반면, 일본의 국토이용계획법에서는 5개 지역(도시지역, 농업지역, 산림지역, 자연보전지역)으로 구분하고 있다.
 - 우량농지의 보전을 위해 일본의 경우와 같이 우리나라에서도 농지법을 근거로 농업진흥지역을 지정·관리하고 있으며, 우량농지에 대해서는 농지전용 허가 등을 통해 관리하고 있다.
- 그러나 토지이용 제도의 실제적인 면을 면밀히 살펴보면, 우리나라 제도의 운영 방식보다 유연하면서도 구체적이고 원칙적이라고 할 수 있다.
- 일본의 용도지역은 중복 지정이 가능하고 각각의 개별법에 의한 규제를 받고 있기 때문에 이를 조정할 수 있는 토지이용조정기본계획을 필요로 한다. 즉, 행위 규제 등 법률에만 의존하는 우리나라의 용도지역과는 달리 조정과 협의라는 유연성을 기본적으로 지니고 있다. 용도지역의 중첩 지정에 따른 협의 계획(토지이용조정기본계획 등)은 많은 시간과 재원을 필요로 하지만, 지역 토지이용의 다양성을 반영하지 못하는 우리나라 용도지역의 획일성·경직성에 대한 해결의 실마리를 제공한다.
 - 특히, 무질서한 시가화를 방지하기 위해 선택적으로 사용되는 우리나라의 시가화조정구역⁶²과는 달리, 일본의 시가화조정구역은 도시계획법의 선긋기(도시계획구역)에 의해 이루어진다. 일본 시가화조정구역은 원칙적으로

⁶² 우리나라의 시가화조정구역은 용도지역·지구·구역제의 하나를 의미한다. 2010년도 시가화조정구역의 지정 현황은 대전광역시에 지정된 983,700㎡가 전부이다. 법률 사항은 다음과 같다. ① 국토해양부장관은 직접 또는 관계 행정기관의 장의 요청을 받아 도시지역과 그 주변지역의 무질서한 시가화를 방지하고 계획적·단계적인 개발을 도모하기 위하여 대통령령으로 정하는 기간 동안 시가화를 유보할 필요가 있다고 인정되면 시가화조정구역의 지정 또는 변경을 도시·군관리계획으로 결정할 수 있다(개정 2011.4.14). ② 시가화조정구역의 지정에 관한 도시·군관리계획의 결정은 제1항에 따른 시가화 유보기간이 끝난 날의 다음날부터 그 효력을 잃는다. 이 경우 국토해양부장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 사실을 고시하여야 한다(개정 2011.4.14).

개발행위가 제한되는 지역으로 보전해야 할 지역으로 인지되고 있다. 우리나라는 도시지역 외곽에 관리지역이 대부분을 차지하고 있어 실제 용도 지역만으로 도시의 외연화를 방지하기에는 한계가 있다.

- 농지전용 허가 시 우량농지(농업진흥지역 내 농지)에 대해서만 실제적인 조치를 취할 수 있는 우리나라와는 달리, 일본의 경우에서 농지를 5가지 유형으로 세분하고 있다. 즉, 농지 상태에 대한 면밀한 조사 후, 농용지, 갑종 농지, 1종 농지에 대해서는 불허가 원칙을 적용하고 있다. 농지는 도시적 용도의 공급지로서가 아니라 안정적인 식량 공급과 자연·전원 환경 자원이라는 가치 인식의 변화가 필요하다. 2009년 일본의 강화된 농지법, 농진법 개정은 이러한 농지 보전의 중요성을 반영한 결과라고 할 수 있다.
- 일본 토지이용 제도의 가장 특징적이고 독특한 내용은 조례 및 주민 협정에 의해 토지이용의 계획과 내용이 수립·반영된다는 점이다.
- 일본은 1990년 후반부터 이미 농어촌 지역의 특성과 차별화된 개발을 위해 시정촌 단위에서의 조례 및 주민협정을 통해 획일적 용도지역이 지니는 토지이용의 문제를 해결해왔다. 지역 주민은 협정 등을 통해 지역 실정에 적합한 경관 및 토지이용 상황을 반영·수립하고, 시정촌은 상위계획과의 적합성을 고려하여 조례 및 주민 협정을 체결함으로써 지속 가능하도록 만들 수 있다.
 - 이러한 주민협정은 도시와 농어촌이 접하는 지역에서 나타나는 새로운 생활(공간)양식에 대해 지자체 조례를 통해 대응한 사례로 볼 수 있다. 지역(마을) 단위에서 지역 특성을 반영한 유연한 토지이용계획이 가능하기 때문에 새로운 생활(공간)양식에 대응하고 지역의 실정을 반영한 세부 계획이 가능하다.

제 6 장

농어촌계획의 도입 및 제도화 방안

- 마을정비구역을 확대한 농어촌정비구역 제도 도입 방안 모색
- 농어촌계획의 위상 정립과 그에 따른 관련 법령 정비
- 국토계획법과의 보완 및 연계를 통한 농어촌 여건에 적합한 사업 추진
- 농어촌 계획제도의 시범지역 적용

1. 기본 방향

- 선 계획 - 후 사업 지원 원칙에 입각하여 현행 농어촌 지역개발사업에 공간 계획적 성격을 강화한다.
 - 사전 공간계획이 부재한 상태에서 단위사업에 의지해서 농어촌정책이 추진됨에 따라 질서 있는 토지이용관리가 이루어지지 못하는 문제점에 대응한다.
 - 선 계획 원칙의 필요성에 대해서는 지자체의 관련 업무 담당자들도 다수가 공감하는 것으로 나타났다. <표 6-1>에 제시된 바와 같이 공간계획과

사업을 연계한 통합적 계획제도의 필요성에 대해 긍정적으로 인식하는 비율이 84.4%로 집계되었다.

표 6-1. 공간계획과 사업을 연계한 통합적 농어촌 계획제도 필요성

단위: %

구 분	응답 내용	난개발 문제 인식에 따른 응답자 구분		전 체
		문제없음/보통	심각함	
통합적 농어촌계획 제도의 필요성	매우 필요하다	36.4	63.4	46.4
	약간 필요하다	40.5	33.8	38.0
	보통이다	10.7	1.4	7.3
	별로 필요 없다	11.6	1.4	7.8
	전혀 필요 없다	0.8	0.0	0.5
합 계		100.0	100.0	100.0

주: 지자체 담당자 조사 결과.

- 새로운 계획제도의 지향점은 농어촌의 공간구조와 미래상을 감안하여 중·장기적인 농어촌 공간관리의 방향을 담도록 유도하는 것이다. 이러한 방향을 국가 차원의 농어촌 계획방침으로 발전시키며, 지자체의 농어촌 공간 관리도 이러한 계획방침과 합치하도록 유도할 필요가 있다.
 - 중앙정부 차원의 농어촌 계획방침 → 시·군 단위의 농어촌 기본계획 → 개별 권역·지구의 농어촌 개발사업 등이 일관된 원칙하에 추진되도록 계획제도를 도입한다.

- 농어촌계획의 정립을 위해서는 국토계획법 체계까지 포함한 중·장기적인 제도 개선이 필요하지만, 단기적으로는 농어촌정비법 등 농어촌 분야의 제도를 먼저 보완하여 도입하는 방안을 모색한다.
 - 우선적으로 마을정비구역 등 농어촌 분야의 현행 제도 정비에 초점을 둔다.

이를 위해 농어촌정비법에 제시된 각급 계획을 통합한다.

- 농어업·농어촌 및 식품산업 기본법, 삶의 질 향상특별법 등 농림수산식품부의 소관 법률에 대해서도 이러한 맥락에서 정비한다.
- 국토계획법과의 연계 및 보완 방안도 지속적으로 모색할 필요가 있다.
- 현행 지구단위계획, 취약지구 등의 제도와 연계하여 보완적으로 제도를 운영할 수 있는 방안을 마련한다. 국토계획법 개정이 필요한 사항에 대해서는 이를 뒷받침할 수 있는 논리를 개발해야 한다.
 - 그 밖에 국토계획법이나 농어촌 관련 법령 등 일방에 의지해서는 효율적인 토지이용관리가 이루어지지 못하는 러번(Rurban) 지역의 토지이용 문제에 대응하기 위해 국토부와 농림수산식품부의 역할 분담 방안을 모색하는 것이 필요하다.
- 농어촌에서 새롭게 부각되는 가치를 공간계획적 수단을 통해 적극적으로 실현할 수 있도록 뒷받침하는 방안을 마련한다.
- 그동안 주로 우량농지 보전과 같은 논리로만 농지 보전의 당위성을 찾았으나 장래에는 보다 풍부화할 수 있는 논리를 개발할 필요가 있다.
 - 예를 들어 미래 자원으로서 농어촌 경관, 농어촌·농어업 유산 등을 적극적으로 보전할 수 있는 논리를 개발하며, 이를 제도적으로 지원할 수 있는 방안을 모색한다.
- 새로운 농어촌 계획제도의 시범 운영을 통한 확산을 유도한다.
- 전면적인 제도화 이전에 지자체 및 주민의 참여 의지가 강한 곳을 발굴하여 시범사업을 추진하고, 향후 이를 확산하고 제도화한다.

2. 농어촌계획의 도입과 제도화 방안

2.1. 마을정비구역을 확대한 농어촌정비구역 제도 도입

2.1.1. 필요성

- 선 계획 - 후 사업 추진 원칙의 강화를 위해 농어촌정비법의 마을정비구역 제도의 활용도를 제고하는 방향으로 농어촌정비법을 개편한다.
 - 현재는 전원마을조성사업, 농어촌뉴타운조성사업 등 신개발 중심의 일부 사업에 마을정비구역이 제한적으로 활용되는 상황이다.
- <표 6-2>에는 농어촌 지역개발사업에 대한 몇 가지 개선 과제에 대한 지자체 담당자(농어촌정책 담당자)의 의견을 제시하고 있다.
 - 현행 마을정비구역 제도의 확대 적용이나, 토지이용계획 수립을 전제로 한 사업 지원, 분산 개발을 지양하고 소재지 및 중심마을 위주로 지역개발 사업을 추진하는 등의 방향에 대해 공통적으로 절반 이상의 응답자가 긍정적으로 답변하고 있다.

표 6-2. 농어촌 지역개발사업 개선 방향에 대한 지자체 담당자 의견

단위: %

사업 개선 방향	매우 필요	어느 정도 필요	보통임	별로 필요 없음	전혀 필요 없음	합 계
농어촌 지역개발사업 전반으로 마을정비구역 확대	31.9	33.3	21.7	10.1	2.9	100.0
토지이용계획 수립을 전제로 한 사업 지원	14.3	41.4	18.6	11.4	14.3	100.0
소재지 및 중심마을 위주의 지역개발사업 추진	20.0	50.0	7.1	12.9	10.0	100.0

주: 지자체 농어촌개발 업무 담당자 조사 결과.

○ 또한 일선 지자체의 농어촌 지역개발 담당자들은 사업 절차상의 문제 등을 이유로 지구단위계획보다는 마을정비구역 제도를 보완하여 활용하는 것을 선호하는 경향을 보이고 있다.

- 지구단위계획 추진 경험에 따라 응답자를 분류해서 살펴본 결과가 <표 6-3>에 제시되어 있다. 과거 지구단위계획구역 지정을 받아 사업을 추진한 경험이 있는 응답자일수록 마을정비구역 제도를 확대 적용하는 데 대해 더욱 긍정적인 의견(66.6%)이 많은 것으로 집계되었다.
- 농어촌공사의 일선 사업 담당자를 대상으로 농어촌 지역개발사업의 개선 과제를 조사한 결과를 제시한 <표 6-4>에서도 유사한 시사점을 얻을 수 있다. 마을정비구역 사업을 경험한 적이 있는 응답자일수록 지구단위계획 제도를 보완하는 것보다는 마을정비구역의 활용도를 높이도록 농어촌정비법을 보완해야 한다는 응답(41.9%)이 많은 것으로 나타났다.

표 6-3. 마을정비구역 제도의 확대 필요성(지자체 농어촌개발 담당자)

단위: %

구 분		지구단위계획 추진 경험에 따른 응답자 분류		전 체
		추진 경험 있음	추진 경험 없음	
마을정비구역 제도의 확대 적용 필요성	매우 필요하다	53.3	25.9	31.9
	약간 필요하다	13.3	38.9	33.3
	보통이다	20.0	22.2	21.7
	별로 필요 없다	13.3	9.3	10.1
	전혀 필요 없다	0.0	3.7	2.9
합 계		100.0	100.0	100.0

표 6-4. 농어촌 지역개발사업 개선 과제(농어촌공사 사업 담당자)

단위: %

농어촌 지역개발사업 개선 방향	마을정비구역 사업 경험에 따른 응답자 구분	
	추진 경험 있음 (n=31)	추진 경험 없음 (n=64)
지구단위계획제도를 농어촌에 맞게 보완	16.1	32.8
마을정비구역 활용도를 높이도록 정비법 보완	41.9	18.8
별도의 농어촌 계획제도 도입	38.7	43.8
큰 제도개선 없이 현행 제도 부분 보완	.0	3.1
기타	6.5	7.8

주: 복수응답 문항으로서 비율은 응답자 수 기준으로 집계.

2.1.2. 농어촌정비구역제도의 도입 방향

- 농어촌 지역개발 관련 각종사업을 포괄할 수 있도록 현행 마을정비구역 명칭을 ‘농어촌정비구역’으로 변경하고 관련 지침을 새로 마련한다.
 - 계획적 개발을 유도하도록 일정 규모 이상의 농어촌 지역개발사업은 반드시 농어촌정비구역 지정을 받아 추진하도록 한다.
 - 그리고 지역개발사업의 성격, 규모, 내용 등을 감안하여 농어촌정비구역을 통해 추진하기에 적합한 사업의 범위를 명확히 규정한다.⁶³
- 면적 3만㎡ 이상의 사업이라도 일률적으로 지구단위계획을 수립할 경우 절차상 번거로운 문제가 발생하므로 농어촌정비법 절차에 입각하여 사업을 추진하도록 농어촌정비구역으로 유도하는 방안을 모색한다.

⁶³ 특히 1만㎡ 이상인 개발사업의 경우 반드시 농어촌정비구역을 지정하여 사업을 추진토록 하며, 농어촌정비계획 수립을 의무화하는 방안을 생각해볼 수 있다.

- 대부분의 농어촌 지역개발사업은 실질적인 시설 면적이 크지 않으므로 지구단위계획을 수립할 필요가 없다.
 - 예컨대 농어촌테마공원은 사업지구 전체로는 지구단위계획 수립 면적을 크게 초과하더라도 실제 건축 면적은 크지 않은 경우가 대부분이다. 즉 지구단위계획 수립 기준에 크게 미달하므로 지구단위계획을 수립할 필요 없이 개별적인 시설사업으로 추진할 수 있는 경우가 많다.
 - 마을종합개발사업 역시 <표 6-5>에 예시하는 바와 같이 대상 면적은 넓으나 실제 단위시설별로 사업이 진행되므로 지구단위계획 수립 면적에 미치지 않는 경우가 대부분이다.
 - 이처럼 지구단위계획 기준 이하의 면적으로 추진할 수 있는 대부분의 농어촌 지역개발사업은 농어촌정비구역 제도를 적극 활용하여 추진하도록 유도한다.
- 다만, 전원마을조성사업 등과 같이 개발 면적이 3만㎡가 넘는 신규사업이면서 용도지역 변경(예: 농림지역에서 계획관리지역으로 변경)을 수반하는 경우는 지구단위계획 절차를 따르도록 유도한다.
- 농어촌정비법에 의한 농어촌정비구역 지정과 지구단위계획구역 지정 절차를 병행해서 추진하는 것은 번거로운 일이다. 따라서 지구단위계획 수립이 요구될 경우는 국토계획법의 절차로만 사업을 추진하도록 유도한다.
 - 다만, 이 경우도 농어촌 특성에 맞추어 사업을 추진할 수 있도록 지구단위계획의 수립 기준을 개선하는 작업을 병행해서 진행하도록 한다.⁶⁴

⁶⁴ 이에 대해서는 이후에 다시 논의할 것이다.

표 6-5. 농촌마을종합개발사업지구의 시설 규모 및 도입 시설 예시

시·군	권역 명	면적(m ²)	주요 H/W 시설
양평군	연수권역	4,928	생태주차장, 커뮤니티센터, 생태공원, 슬로푸드체험장 및 토속체험장
평창군	물구비권역	5,124	건강관리실, 농산물가공단지, 공동퇴비장
충주시	달두루권역	7,315	복합문화체험관, 장류가공시설, 농산물판매장, 다목적광장, 마을회관
예산군	둔리권역	4,750	마을종합복지센터, 축산분뇨적재장, 마을공동주차장, 폐농자재수거장, 지역특산물체험관, 한방체험센터, 저수지수변체험센터
김제시	광활권역	8,159	소공원, 지평선화합관
무안군	월선권역	8,053	운중예술센터, 황토제품공장, 농산물가공시설, 퇴비사, 마을주차장
영양군	원리권역	8,661	고추체험장, 퇴비사, 다목적광장(지역활성화센터), 주차장 및 공원
사천시	무고권역	12,421	방문자센터, 마을소공원, 다랭이논체험농원(주차장), 공동주차장, 영농자재생산공동작업장
북제주군	관포권역	13,183	해거름마을공원, 자연체험어장, 해안전망공원, 생태공원(주차장), 저온저장고
평균 시설 면적		8,066	-

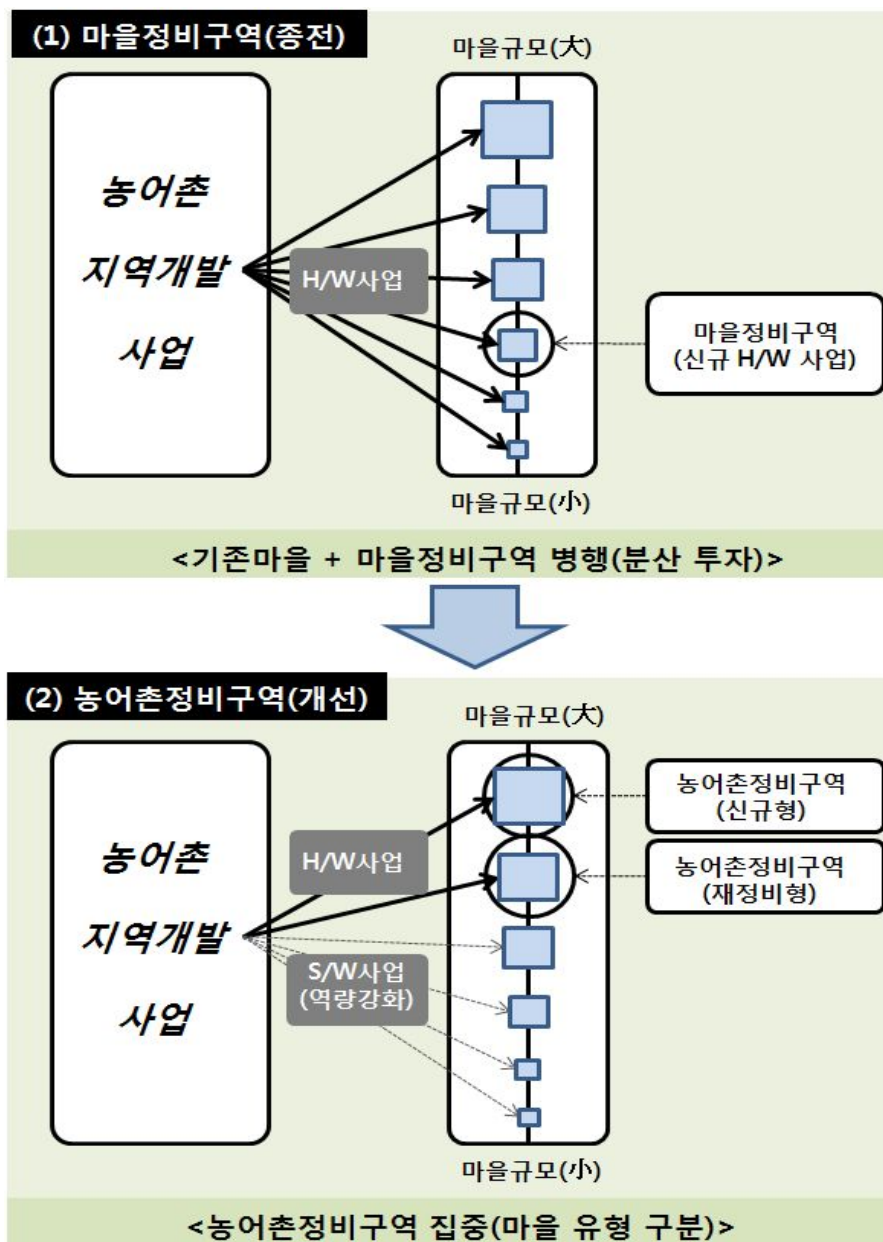
주: 각 사업지구의 기본계획서를 바탕으로 작성하였으며, S/W사업이나 일정 규모 이상의 농·산지전용이 이루어지지 않는 사업(예: 체험농장)은 면적 집계에서 제외함.

- 농어촌정비구역 지정, 계획 수립, 사업 추진 절차 등을 농어촌정비계획 수립 지침을 통해 새롭게 규정하는 등 계획과 사업의 연계를 강화한다.
- 현 마을정비구역 제도는 사업 추진 절차보다 예산 신청 절차에 가까운 내용을 주로 담고 있어 일선 담당자들이 효과적으로 활용하는 데 제약이 있으므로 지역개발사업의 계획 내용 및 추진 절차를 지침에서 명확히 규정한다.

- 또한 농어촌정비구역의 지정·관리는 국가적인 농어촌 공간관리의 방침과 부합하는 방향으로 유도한다. 이를 위해 포괄보조사업 등 지역개발사업 가이드라인도 정비할 필요가 있다.
- 농어촌정비구역에 대한 지침은 지구단위계획 수립 지침에 근거하여 농어촌의 특성 및 유형별 특성을 반영하여 마련하되, 토지이용계획 및 경관 요소를 포함한다.
 - * 유형: 신규조성, 재정비, 농어촌관광·휴양·산업, 생산기반 정비, 기타
 - 계획 수립지침의 내용은 현행 지구단위계획 수립지침(농어촌 개발에 적합하지 않은 일부 기준 보완)을 참고하되, 농어촌정비구역 계획을 수립하여 승인 받을 경우에는 별도로 지구단위계획 승인 절차를 거치지 않도록 명시한다.
- <그림 6-1>에서는 농어촌정비구역의 개념을 기존의 마을정비구역 제도와 비교하여 보여주고 있다.
 - 마을정비구역은 일부 사업에만 국한하여 지정된 까닭에 상당수 사업들은 마을정비구역과 별도로 여러 마을들에서 분산적으로 추진되는 경우가 많았다. 그 결과 마을의 정주 계층상 위계와 같은 공간구조를 감안하지 않았고, 농어촌의 미래상을 염두에 두고 사업을 투입하지 않는 문제가 있었다.
 - 이에 비해 적용 범위를 보다 확대한 농어촌정비구역의 경우 신규형과 재정비형 등으로 구분하되, 가급적 시설 투자는 일정 규모 이상의 거점마을이나 읍·면 소재지로 유도하는 것을 원칙으로 한다.
 - 특히 신규 하드웨어사업에 대해서는 마을의 정주 계층상 위계에 맞추어 지원하도록 유도함으로써 미래의 농어촌 공간구조를 감안한 정책 추진이 가능하게 된다. 또한 공공 투자의 효율성도 확보할 수 있다.
 - 대다수의 소규모 마을들에 대해서는 주민의 자율적 참여에 바탕을 둔 소프트웨어 사업을 유도함으로써 지역의 역량 강화를 이루는 데 중점을 두

도록 한다. 이러한 활동을 통해 미래의 농어촌 발전을 위한 계획을 소지역 단위에서 자율적으로 만들도록 유도한다.

그림 6-1. 마을정비구역과 비교한 농어촌정비구역 개념



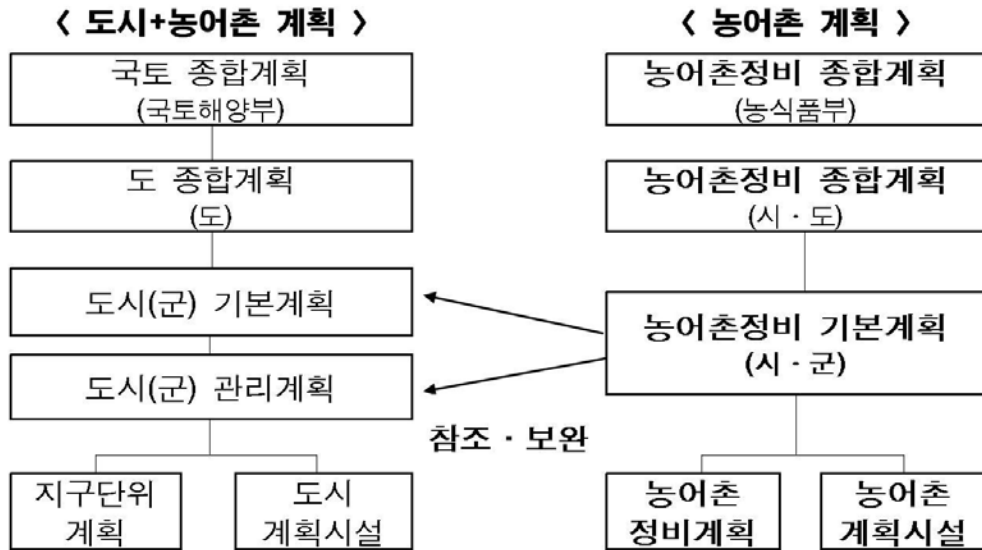
2.2. 새로운 농어촌 공간계획제도의 도입

2.2.1. 농어촌계획의 위상 정립

- 지역별로 사전적인 공간계획에 근거해서 농어촌 지역개발사업이 추진되도록 새로운 계획제도 도입 방안을 마련한다.
 - 농어촌정비구역이 효과적으로 관리되기 위해서는 법률적인 근거를 갖는 별도의 농어촌계획이 뒷받침되는 것이 필요하다.
 - 이러한 계획에는 기본적인 사업 방향, 적합한 대상지 위치 등의 내용이 포함되어 단위사업 추진의 가이드라인 역할을 수행하도록 한다.
 - 농어촌정비구역 지정이 가능한 대상지 등도 이러한 농어촌계획을 통해 사전에 설정하는 것이 바람직하다.
- 시·군 이하 공간 단위를 기준으로 할 때 농어촌계획은 시·군에서 수립하는 기본계획과 그 하위의 계획으로 이루어진다.
 - 시·군 단위의 기본계획은 지자체의 중장기 농어촌 발전 방향을 담은 전략 계획의 의미와 함께 공간계획으로서의 위상을 갖는다.
 - 농어촌정비구역을 포함한 시·군 하위의 계획은 사업계획 성격이 더욱 강하다고 할 수 있다.
- 이러한 농어촌계획의 성격, 위상, 절차 등에 대해서는 근거법과 함께 다각도로 검토가 필요하다.
 - 농어촌계획의 근거법을 무엇으로 두느냐에 따라 계획의 성격, 위상, 내용 등에서 차이가 있을 것으로 예상된다.
 - * (제1안) 농어촌정비법
 - * (제2안) 농어업·농어촌 및 식품산업 기본법

- 농어촌계획의 위상과 국토계획(국토기본법) 및 도시계획(국토계획법)에 대한 관계를 제1안과 제2안으로 구분하여 <그림 6-3>과 <그림 6-4>에서 각각 보여주고 있다.
 - 국토기본법 및 국토계획법 체계에 따라 수립되는 국가, 시·도, 시·군 수준의 각급 계획에 대해 농어촌계획이 갖는 위상을 두 가지 대안으로 구분하여 나타낸 것이다.
 - 제1안과 제2안 모두 구체적인 농어촌정비구역의 발전 방안에 대해서는 농어촌정비법에 근거한 농어촌정비계획에서 다루도록 한다는 공통점을 지니고 있다. 하지만 이러한 농어촌정비계획의 근거를 제시하는 시·군 단위 이상의 상위 계획에 대한 근거법을 각기 달리 설정하고 있다.
- 제1안의 경우 농어촌정비법에 명시된 각종 사업계획을 시·군 단위에서 포괄하는 농어촌정비기본계획을 농어촌정비법에 근거하여 수립하는 것을 기본 방향으로 한다.
 - 시·군 단위 기본계획의 상위 계획으로 각각 국가 및 시·도 차원의 농어촌정비 종합계획과 합치되는 방향으로 수립한다.
 - 시·군 단위 기본계획 수립을 위해서는 현행 농어촌정비법에서 규정한 아래의 각종 사업계획들에 대한 연계·통합의 방안을 마련하는 작업이 요구된다.
 - * 지역개발계획(농어촌정비종합계획), 농산어촌 지역종합개발계획, 생활환경정비계획, 농어촌경관관리계획, 생활환경정비사업기본계획, 농어촌산업육성기본계획/시행계획, 농어촌마을정비계획 등을 포괄하는 성격
 - 이러한 농어촌정비구역에 대해서는 농림수산식품부 소관 각종 사업계획을 통합·연계하여 계획을 수립토록 유도하며, 이를 바탕으로 해당 권역에 농림수산식품부 각종 사업을 패키지로 지원한다.

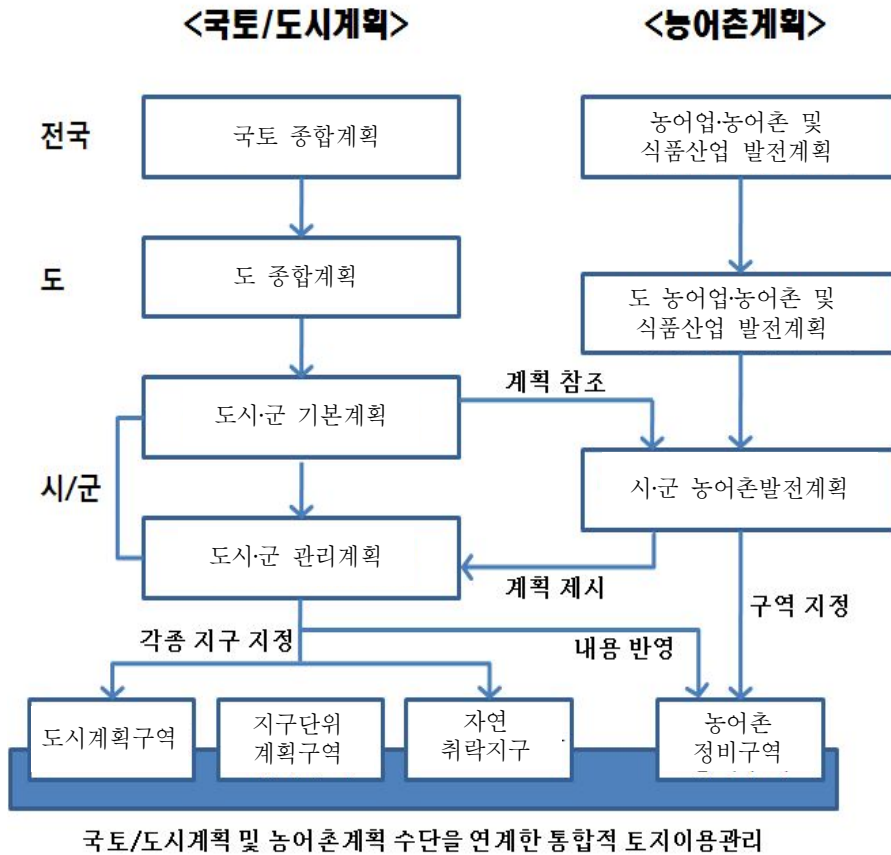
그림 6-2. 농어촌계획의 위상(제1안)



주: 농어촌계획 수립의 근거법을 농어촌정비법으로 일원화하는 경우.
 자료: 농림수산식품부 내부자료.

- 제2안은 상위법인 농어업·농어촌 및 식품산업 기본법을 근거로 하여 시·군 단위의 농어촌발전계획이 수립되고 그것이 국토계획법에 의한 도시·군계획과 연관성을 갖도록 한다.
 - 시·군 농어촌발전계획에서는 농어촌정비구역의 설정에 관한 내용을 포함한 지자체의 중·장기적 농어촌 발전의 비전과 사업 지원 방침을 담도록 한다.
 - 농어촌정비구역 지정에 관한 사항은 도시·군관리계획에 반영토록 근거 조항을 만들도록 한다. 취약지구 등 용도지역·지구 지정에 관한 사항, 각종 도시·군계획시설 지원 등에 관한 사항이 이에 포함되도록 한다.
 - 특히 제2안은 농어촌 지자체에서 수립하는 보다 많은 계획들을 포괄하는 통합계획으로서의 성격이 강화된다. 시·군 단위에서 수립하는 농업·농촌발전계획을 비롯하여 삶의 질 향상계획, 기초생활권 계획 등을 망라하는 기본계획의 성격을 갖는 것이다.

그림 6-3. 농어촌계획의 위상(제2안)



주: 농어업·농어촌 및 식품산업 기본법을 농어촌계획 수립의 근거법으로 하면서, 농어촌 정비구역에 대한 실제 계획 수립의 근거는 농어촌정비법으로 하는 경우.

- 새로 도입하려는 농어촌계획이 각종 사업을 연계 지원하는 농어촌정비구역을 중심으로 수립되므로 두 가지 대안 중 우선적으로 고려할 수 있는 대안은 농어촌정비법을 근거법으로 하는 제1안이다.
- 제2안의 경우 보다 중장기적인 접근이 필요하다. 이는 농어업·농어촌 및 식품산업 발전계획 및 포괄보조 기초생활권 발전계획, 시·군 삶의 질 향상 기본계획 등을 통합, 정비하는 과제가 요구되기 때문이다. 하지만 농어촌계획의 근거법으로는 보다 중장기적인 비전을 담은 제2안이 적합하다.

- 농어촌정비법의 경우 사업법에 국한되는 한계로 인해 시·군 단위의 제반 계획들을 연계하며, 각종 사업의 방향을 제시하는 전략계획의 성격이 미흡하기 때문이다. 예컨대 농어촌정비법에 규정되어 있는 정부 차원의 농어촌생활환경정비 기본방침이 유명무실한 상황이며, 지자체에서 수립토록 되어 있는 농어촌생활환경정비 기본계획도 사실상 활용되고 있지 않은 실정이다.
- 농어촌계획이 국토계획법 체계와 정합성을 갖추면서 제도화되도록 향후 농어업·농어촌 및 식품산업 발전계획 및 포괄보조 기초생활권 발전계획, 시·군 삶의 질 향상기본계획을 통합하는 작업을 추진할 필요가 있다.

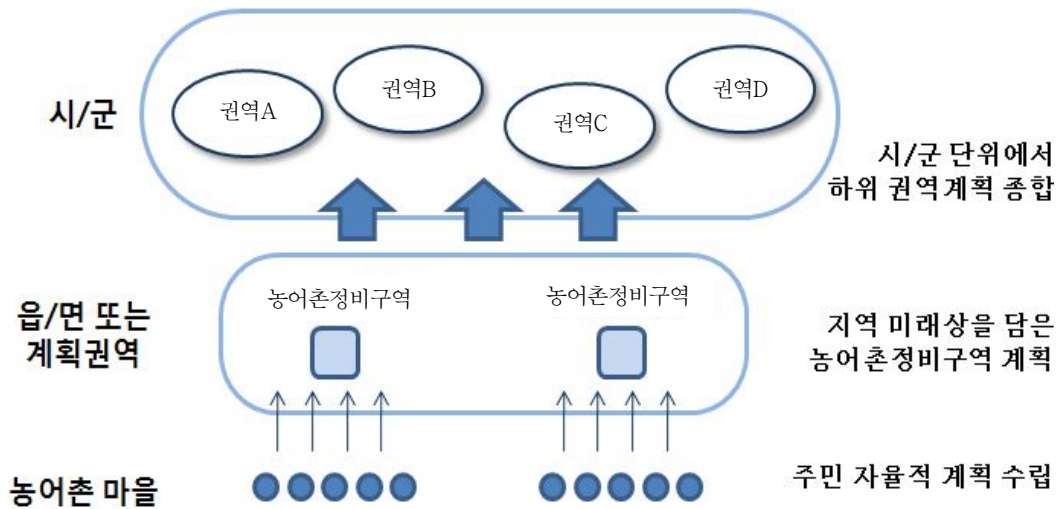
2.2.2. 상향식 농어촌계획을 위한 중장기적 제도 개선

- 농어촌계획은 주민과 지역사회의 참여에 바탕을 둔 상향식 수립 과정을 지향하는 것이 바람직하다. 그런 의미에서 사업 구역에 대해 수립되는 농어촌정비계획과 시·군 단위에서 수립되는 기본계획을 연계 방안을 마련하는 작업이 중장기적으로 요구된다.
 - 시·군이라는 공간 범위는 주민 참여를 효과적으로 이끌어내기에는 넓고 계획 내용의 구체성도 떨어질 수밖에 없다.
 - 농어촌정비구역의 경우는 실제 사업이 시행될 대상지의 주민들로 이해당사자가 한정되어버리는 한계가 있다.
- 따라서 지역사회의 구체적인 발전 방향도 담으면서 가능한 한 폭넓은 주민들이 참여하도록 유도할 수 있는 공간 범위를 대상으로 하는 계획의 수립 방안에 대해서도 고려해볼 필요가 있다.
 - 이 연구에서는 그러한 공간 범위를 편의상 ‘소생활권’으로 지칭하고자 하며, 읍·면(경우에 따라 복수 읍·면도 가능) 정도의 범위를 그 대상으로 삼

고자 한다.

- <그림 6-5>에 이러한 상향식 계획으로서 농어촌계획의 개념이 제시되어 있다. 시·군 단위의 기본계획은 농어촌 마을의 발전 방향을 수립하여 자율적으로 수립한 읍·면 등 하위의 소생활권 계획이 바탕을 이룬다. 즉 수립권자는 시장·군수이지만 하위의 읍·면 이하의 공간 단위에서 만들어진 자율적·주민 참여적 계획이 바탕을 이루어 작성되도록 유도한다.
- 이런 점에서 제5장에서 살펴본 대로 영국의 기초지자체 하위의 커뮤니티 단위에서 수립하고 있는 패리쉬계획의 사례를 참고할 수 있다.

그림 6-4. 상향식 농어촌계획의 개념도



- 이상과 같은 농어촌계획을 제도적으로 뒷받침하기 위해서 중장기적으로 농어촌계획의 수립을 위한 별도 근거법의 도입을 검토한다.
- 지자체 담당자 조사 결과 통합적인 농어촌 계획제도 도입에 대해 긍정적인 인식을 가진 응답자일수록 새로운 근거 법률 제정에 대해서도 필요하다는 응답 비율이 더욱 높게 나타났다(표 6-6 참조).

- <표 6-7>에서는 농어촌의 난개발 문제에 대한 인식 정도에 따라 지자체 응답자를 구분하여 농어촌계획법 도입에 대한 의견을 조사한 결과를 나타내고 있다. 위의 집계 결과와 유사하게 난개발 문제가 심각하다고 인식하는 응답자일수록 농어촌계획법 제정에 대해서도 필요하다는 답변 비율이 더욱 높게 나타난 것을 알 수 있다.
- 즉 현행 국토계획법을 보완할 수 있는 법률의 필요성에 대해서도 중장기적으로 검토하는 작업이 요구되는 것이다.

표 6-6. 새로운 농어촌계획법 도입에 대한 의견

단위: %

구 분	응답 내용	통합적 농어촌 계획제도 도입에 대한 응답자 인식		전 체
		긍정적	보통/부정적	
농어촌계획에 관한 새로운 근거법 도입에 관한 의견	매우 필요하다	21.6	8.3	19.3
	약간 필요하다	38.8	25.0	36.4
	보통이다	16.4	12.5	15.7
	별로 필요 없다	19.0	41.7	22.9
	전혀 필요 없다	4.3	12.5	5.7
합 계		100.0	100.0	100.0

표 6-7. 새로운 농어촌계획법 도입에 대한 의견

단위: %

구 분	응답 내용	난개발 문제 인식에 따른 응답자 구분		전 체
		문제 없음/보통	심각함	
농어촌계획에 관한 새로운 근거법 도입에 관한 의견	매우 필요하다	16.9	23.5	19.3
	약간 필요하다	33.7	41.2	36.4
	보통이다	18.0	11.8	15.7
	별로 필요 없다	28.1	13.7	22.9
	전혀 필요 없다	3.4	9.8	5.7
합 계		100.0	100.0	100.0

2.2.3. 원활한 사업 추진을 위한 관련 법률의 절차 개선

- 국토계획법의 도시·군계획시설에서 제외되어 있는 각종 농어촌계획시설에 대한 기준을 별도로 마련하여 이를 농어촌정비사업 추진 시 설치 가능토록 관련 법률에서 규정한다.
 - 이는 농어촌정비구역에 포함하는 데 제약이 있는 점적(點的)이거나 선적(線的)인 시설이 필요한 곳에 입지하도록 하는 데 목적이 있다. 대표적으로 용수로, 배수로, 농어촌도로, 농어촌 소공원, 축사, APC, RPC, LPC 등의 시설이 이에 해당한다.
 - 이와 같은 농어촌의 필수 시설들은 도시와 달리 집단화되기보다는 점적으로 입지하는 것이 효과적인 경우가 많다. 따라서 부족한 시설을 특정한 장소에 설치하기 위해서는 농어촌정비구역으로 지정하지 않고 농어촌계획시설을 입지시킬 수 있는 근거 조항을 마련할 필요가 있다.
 - <표 6-8>에 나타난 바와 같이 지자체 담당 공무원들도 75% 이상이 별도의 농어촌계획시설 도입 필요성에 대해 공감하는 것으로 나타났다.⁶⁵
- 농어촌계획시설은 우선적으로 농어촌정비법에 설치 근거를 마련하되, 국토계획법에도 이에 대한 근거 조항을 두는 방안을 모색한다.
 - 농어촌 특성에 맞는 농어촌계획시설의 설치 근거를 국토계획법에 명시하고 세부 내용은 농어촌정비법에서 규정하여, 국토계획법상 용도지역 변경이 없이 이러한 농어촌계획시설을 설치할 수 있도록 국토해양부와 협의를 추진한다.

⁶⁵ 현재도 전원마을조성사업 등 농어촌 지역개발사업이 도시·군계획시설사업을 통해 추진되는 사례가 있다. 이 경우 사업 이후에도 도시·군계획시설로 지정·관리되며, 이후 보완사업 등 시·군의 관리계획에 따라 재정적 지원이 가능하다는 장점이 있다.

표 6-8. 농어촌계획시설 도입 필요성에 대한 지자체 담당자 의견

구 분	업무 분야 구분(%)		전체 (n=120)
	도시계획 (n=58)	농어촌개발 (n=64)	
매우 필요하다	20.7	22.2	21.5
어느 정도 필요하다	56.9	50.8	53.7
보통이다	10.3	17.5	14.0
별로 필요 없다	10.3	9.5	9.9
전혀 필요 없다	1.7	-	0.8
합 계	100.0	100.0	100.0

주: 카이제곱검정 결과, $p=0.656$

- 소규모 및 기존 마을 정비형 농어촌정비구역의 경우 사전환경성 검토, 재해 영향평가, 문화재지표조사 등 각종 영향평가 기준을 완화하거나, 이에 대해서는 영향평가 대상 면적 규모를 확대하는 등 관련 제도를 보완한다.
- 전체 권역 면적에서 시설 부지가 차지하는 비중이 높지 않은 농어촌 지역 개발사업 특성을 감안하여 실제 개발 면적(시설 면적, 녹지 면적 등) 기준을 적용토록 한다.
- * 현행 마을정비구역은 실제 시설 면적에 비해 과다한 규모로 권역 면적이 설정되어 사전환경성검토 등 초기 단계부터 각종 제약을 받는 사례 발생

표 6-9. 사전 환경성검토 대상 면적

용도지역 구분	세부 용도지역	면적 기준
관리지역	계획관리지역	10,000㎡ 이상
	생산관리지역	7,500㎡ 이상
	보전관리지역	5,000㎡ 이상
농림지역	-	7,500㎡ 이상
자연환경보전지역	-	5,000㎡ 이상

2.3. 농어촌 특성을 반영한 토지이용관리와 사업 지원

2.3.1. 주민 자율적 토지이용관리 유도

- 주민합의에 의한 협정이나 지자체 조례로 토지이용계획을 조정하는 토지이용 조정제도 활성화 방안을 마련한다.
 - 농어촌 특성을 고려한 토지이용관리를 적극적으로 추진할 의지가 있는 지자체와 농림수산식품부가 협력하여 계획적 개발체계 확산 사례로 육성한다.
 - 주민협정 등 조례를 활용한 토지이용계획 수립을 지원하는 등 지자체의 특성에 따라 다양한 농어촌 지역의 토지이용관리를 유도한다.
 - 개발을 유도하기 위한 지구 또는 특별히 보존이 필요한 지구 등에 시범 적용(예: 농어업유산지구 등)하고, 연계 사업 인센티브를 지원한다.
- 농림수산식품부 차원에서 주민의 자율적인 농어촌계획 수립 활동을 지원하는 시범사업 등을 추진하는 방안을 검토한다.
 - 특히 영국의 패리쉬계획 사례를 참고하여 시·군 하위 공간 단위에서 자율적이고 주민 참여에 바탕을 둔 농어촌계획이 수립되도록 지원한다. 이를 위해 기존의 마을계획 등에 공간계획적 내용을 담을 수 있도록 한다.
 - 별도 시범사업 도입이 어려울 경우 현행 포괄보조금 예산을 이러한 용도로 활용할 수 있도록 한다.
- 농어촌 여건에 맞는 용도지구 지정을 장려할 수 있도록 도시·군계획조례에 입각한 신규 용도지구 신설 및 지정 권한을 시·도지사에서 시장·군수로 조정되도록 한다.
 - <표 6-10>에 나타난 지자체 도시계획 담당자 조사 결과에서는 시·도지사 권한으로 되어 있는 용도지역 신설 권한을 시·군으로 위임하는 데 대해

약 57%의 응답자가 필요하다는 응답을 하였다.

* 농어촌형 용도지구 예시: 축산지구, 농어촌휴양관광지구, 농어촌문화유산지구 등

표 6-10. 용도지구 신설 권한의 시·군 위임 필요성에 대한 의견

구 분	개발 압력에 따른 구분(%)		전체 (n=70)
	강(n=35)	약(n=35)	
매우 필요하다	20.0	24.1	19.0
어느 정도 필요하다	41.4	34.5	37.9
보통이다	17.2	17.5	17.2
별로 필요 없다	24.1	20.7	22.4
전혀 필요 없다	3.4	3.4	3.4
합 계	100.0	100.0	100.0

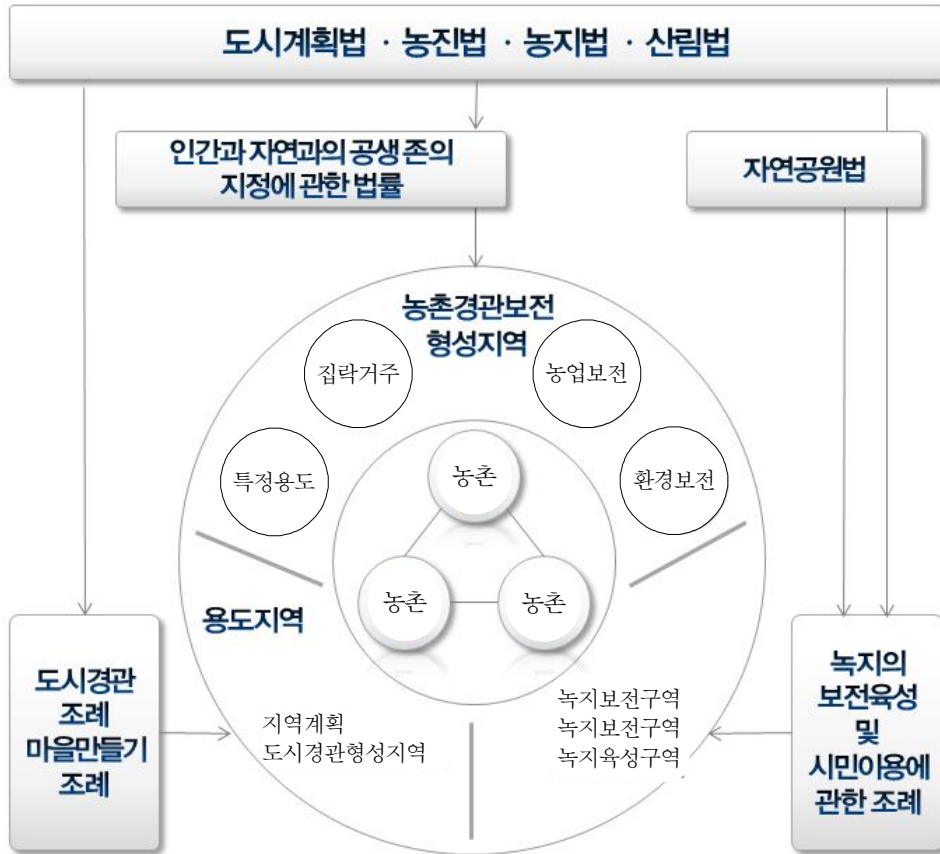
주: 1) 지자체 도시계획 담당자 조사 결과임. 개발압력에 대한 구분은 농어촌 139개 시·군의 2010년도 개발행위허가 면적을 기준으로 함. 상위 1~70위 지자체는 ‘강’, 71~139위 지자체는 ‘약’으로 구분함.

2) 카이제곱검정 결과, $p=0.898$

○ 제5장에서 살펴본 바와 같이 일본에서는 조례를 통해 지역 특성에 맞도록 유연한 토지이용관리가 시도되는데, 국내 지자체에서도 일본 사례를 적극적으로 활용하는 시도가 필요하다.

- 일본의 경우 조례에 입각하여 자율적 토지이용계획이 이루어지는 지자체들이 다수 나타나고 있다. 마찌쓰꾸리 등을 통해 80% 이상의 주민 동의로 협정이 이루어지며, 자주조례에 근거하여 수립된 토지이용계획을 기초지자체에서 최종 승인하는 등의 과정을 통해 토지이용관리가 이루어진다. 법률의 제약점에 대응하여 주민 참여와 지자체의 자율적인 관리를 통해 해결책을 찾고자 하는 것이다.

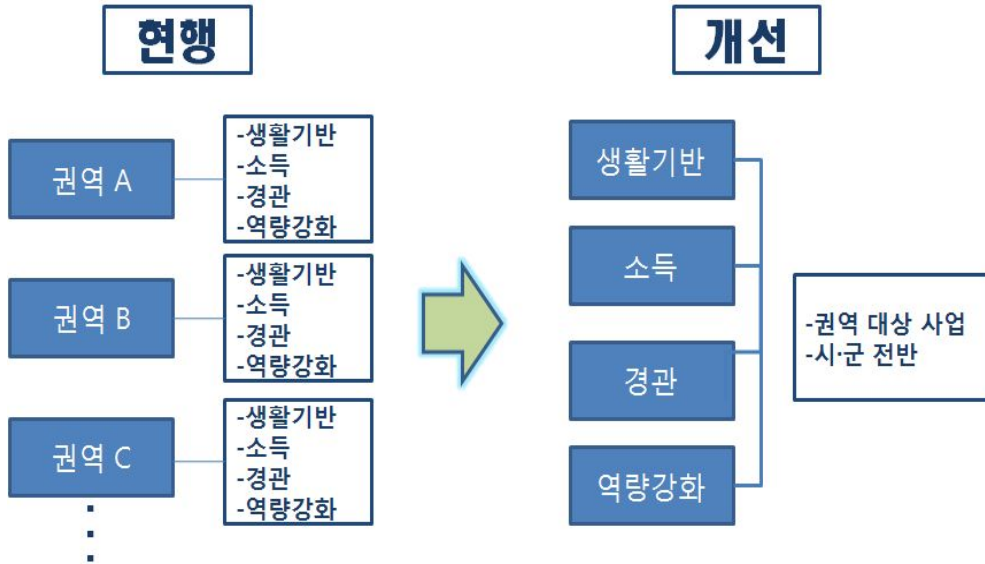
그림 6-5. 고베시의 조례에 의한 토지이용 기본구상



2.3.2. 농어촌 특성에 맞는 재정비형 사업 방식 확대

- 선 계획 원칙에 근거한 사업 추진을 위해 권역사업(마을종합개발사업) 중심으로 지원되는 일반농산어촌 포괄보조금 제도를 <그림 6-5>에 나타난 바와 같이 부문 중심으로 개편한다.
- 경관, 역량 강화 등 소프트웨어 관련 사업을 강화함으로써 대규모 사업비가 투입되는 하드웨어 관련 지역개발사업의 대상지로 지정되기 이전부터 계획 수립 활동이 활성화되도록 장려한다.

그림 6-6. 일반농산어촌 포괄보조사업의 발전 개념도



- 대규모 신규 단지 및 시설 조성 위주의 농어촌 지역개발사업 관행을 벗어나 기존 마을의 재정비에 초점을 둔 사업을 확대한다.
 - 소규모(5호 내외) 신규 주거지를 조성하면서 기존 마을에 대한 재정비 사업을 병행하여 추진한다. <그림 6-6>에 나타난 바와 같이 마을종합개발사업의 일환으로 기존 마을 재정비와 귀농·귀촌인 주거지를 함께 조성한 상주시 녹동마을 사례를 참고할 수 있다.
 - 이와 같은 유연한 방식의 지역개발사업이 확대 추진되도록 기존 포괄보조사업의 개편을 추진한다.
 - 농·산지 분산 개발 억제를 위해 기존 전원마을조성사업과 같은 일정 규모 이상의 주거단지는 소재지 등 농어촌 중심지에 입지하도록 포괄보조사업 가이드라인을 정비하고, 이를 시·군 농어촌계획에 반영토록 유도한다.

그림 6-7. 마을종합개발사업 일환으로 조성한 상주시 녹동마을 사례



- 친환경적 농어촌 정비 등을 위해 농업생산공간과 생활공간의 일체적인 정비 수법을 개발하여 적용한다.
 - 독일에서는 종합적인 농지정비사업을 통해 취락지구까지 포함하여 정비가 이루어지며, 공동시설이나 공공시설의 용지 제공이 환지 수법으로 이루어진다.
 - 또한 일본의 집락지역정비사업의 경우 도시계획구역과 농업진흥지역이 중첩되는 취락을 중심으로 농지와 취락이 일체적으로 정비되도록 한다.⁶⁶

2.4. 농어촌계획을 위한 지원체계 구축

- 농어촌계획 제도의 시범 적용 대상 지자체와의 파트너십을 강화한다.
 - 농어촌 지역 특성에 맞는 토지이용관리와 관련 조례 제정·적용, 농어촌계획 수립 등 일련의 활동을 선도적으로 추진할 지자체를 선정하여 각종 제도의 시범 적용 및 사업의 연계 지원을 추진한다.

⁶⁶ 집락지역정비사업에서는 도도부현이 작성한 집락지역기본방침의 방향에 따라 도시계획의 입장에서 집락지구계획을 수립하고, 농업 진흥의 입장에서 집락농업진흥지역정비계획을 수립한다. 소관 부처가 다르지만 이러한 방식으로 농업과 공간 정비가 연계된 사업 추진을 시도하는 것이다.

- 농어촌형 도시·군관리계획 수립, 농어촌형 용도지구 도입, 주민협정 체결, 전통적 경관 보전 등의 활동 추진을 전제로 각종 지역개발사업을 우선 지원한다.
- 농어촌계획의 도입·운용을 위해 관련 위원회의 기능을 보장하고 농어촌정책 분야의 전문성을 강화하도록 지원한다.
 - 농어촌계획에 대한 전문성이 떨어지는 시·군 도시계획위원회의 기능을 확충한다. 우선적으로는 현 도시계획위원회에 농어촌계획 분야 전문가의 참여를 확대하도록 한다.
 - 공간계획 분야의 역량이 부족한 농정심의위원회에 대한 보완책으로서 별도의 「농어촌정비계획 위원회」를 구성하는 방안도 검토한다. 다만 이에 대해서는 농어촌계획이 제도화되고 관련 분야에서 활동하는 전문가 풀이 확대된 이후에 추진토록 한다.
- 농어촌정비법의 총괄계획가 제도의 활성화를 통해 공간계획과 지역개발사업의 연계 방안을 모색한다.
 - 전문가 풀이 한정되어 있는 한계 등을 감안하여 우선적으로 시범사업 방식으로 농어촌계획에 관심을 가진 일부 시·군에 적용한 후 확대한다.

표 6-11. 농어촌 지역개발사업 관련 심의위원회 발전 방향

단위: %

구 분	전체(n=70)
현 도시계획위원회에 농어촌계획 전문가를 참여시킴	44.3
농정심의회에 공간정책 전문가를 참여시켜 현재 기능을 보완	28.6
농어촌지역개발 분야를 심의할 수 있는 별도 심의위원회를 설치	12.9
별도의 심의기능이 필요치 않으므로 현재도를 유지·보완	14.3
합 계	100.0

주: 농어촌개발 분야 담당자 조사 결과.

3. 국토계획법과의 연계 수단 확대 방안

3.1. 농어촌 여건을 반영한 지구단위계획제도 마련

- 현행 지구단위계획에서 농어촌 지역에 적합하지 않은 현행 도시 위주의 도로
율, 도로 폭, 녹지율, 공원 면적 등의 기준 완화가 필요하다(농어촌 예외 적용).
 - 일부 농어촌뉴타운, 전원마을, 농어촌테마공원 사업의 경우 제2종 지구단
위계획으로 추진되는 사례가 있는데, 시설 기준이나 절차 등이 농어촌 실
정에 부적합한 문제가 나타나고 있다.
 - 인구밀도가 낮고 차량 통행량이 적으며, 주변이 농·산지로 둘러싸여 있는
농어촌은 도시와 동일한 기반시설 확보가 불필요하므로 현행 지구단위계
획 기준에 대한 개선이 필요하다.
- 2012년 4월 개정·추진되는 지구단위계획 통합지침에 농어촌의 특성을 반영
하도록 국토해양부와 협의를 추진한다.
 - 농어촌에 부적합한 교통처리, 도시·군계획시설 관련 규정을 수정·보완한다.
 - 이와 같이 농어촌의 특성이 반영될 수 있도록 지구단위계획 유형에 새로
운 유형(예: 농어촌형)을 신설하는 방안을 추진한다. 이에 대해 국토해양
부와 지속적인 협의를 추진할 필요가 있다.⁶⁷
- 농어촌정비법상 농어촌정비구역제도와 국토계획법상 지구단위계획제도 간
역할 분담 및 중복 절차 개선 등 제도 개선을 추진한다.
 - 용도 변경이 수반되는 3만㎡ 이상 신규 조성 사업은 농어촌정비구역제도
에서 제외하고 지구단위계획제도로 추진하는 방안을 검토한다.

⁶⁷ 유사 사례로서 농공단지 통합지침의 도출 과정 및 내용을 참고할 수 있다.

<참고> 농어촌에 적합한 기반시설 기준(안)**■ 농어촌 도로**

- 주거형 도로율: 15% ⇒ (농어촌형) 10%(공원·녹지 제외 면적)
- 주거형 진입도로 폭: 8m 이상 ⇒ (농어촌형) 6m 이상
- 관광휴양형 구역내도로 폭: 6m ⇒ (농어촌형) 4m

■ 상·하수도: 지하수 사용이 가능하도록 범위 확대**■ 공원·녹지**

- 주거형 공원 녹지비율: 15% ⇒ (농어촌형) 10%(완화규정 추가)

3.2. 마을 여건을 감안한 자연취락지구 제도 운영

- 농어촌의 정주체계, 마을 규모와 여건 등을 고려하여 자연취락지구의 유형에 맞도록 관리하는 방안을 모색한다.
 - 일부 시·군의 경우 8호 이상 마을을 모두 자연취락지구로 지정하는 등 마을 규모와 특성에 관계없이 획일적인 토지이용관리 수단을 적용하고 있는 상황이므로 개선이 필요하다.
 - 읍·면 중심지나 거점마을 위주로 취락지구를 정비할 수 있도록 취락지구의 개발 우선순위에 대한 기준을 설정한다.
 - 영국에서는 신규 개발행위가 일정 규모 이상 거점마을에서 이루어지도록 하는 원칙을 국가 및 지자체의 계획 지침에서 명확히 규정하고 있는데, 이러한 외국 사례를 참고할 필요가 있다.⁶⁸

⁶⁸ 제5장에서 살펴본 사우스 캠브리지셔의 경우 초등학교, 우체국, 마을회관, 식료품점 등이 없는 소규모 마을은 2호 이상의 신규 주택 개발을 원천적으로 제한하고 있다.

- 일정 규모 이상의 자연취락지구를 선별해서 농어촌정비구역으로 지정하여 농어촌 지역개발사업과 적극 연계한다.
 - 현행 취락지구는 지구 지정에만 그치고 사업 지원이 이루어지지 않는데, 이에 대한 보완책으로서 농어촌정비법에 근거한 각종 지역개발사업을 지원하는 것이다.

3.3. 농·산지의 보전 장치 강화

- 계획적 개발 및 난개발 방지를 위해 농·산지전용 및 개발행위허가에 대한 검토 시 경관 등을 고려하도록 농지법, 산지관리법 규제를 강화한다.
 - 농림지역 이외의 관리지역의 경우도 생산·보전관리지역의 농지는 공장, 제조업, 숙박시설 등의 설치 제한을 통해 농업 목적으로 보전되도록 관리를 강화한다.
 - 개발행위허가 심의 기준에서 경관적 가치 등을 고려하도록 지침을 개발하고 이를 농지 관련 부서 및 도시계획위원회에서 판단의 준거로 삼도록 한다.⁶⁹
- 농업진흥지역은 우량농지가 집단화된 지역이므로 불가피한 경우를 제외하고는 최대한 보존하는 것을 원칙으로 운영한다.
 - 중·장기적으로 농지전용 절차 없이 입지가 가능한 시설들에 대한 재검토를 통해 규제 강화를 추진한다.
 - 농지 한가운데 각종 시설물이 설치되는 경우 경관을 해치는 것은 물론 농작업의 효율성을 저하시키는 원인으로 작용한다.
 - 축산 관련 시설도 축산업 허가제, 축산지구 지정 등을 통해 집단을 유도

⁶⁹ 예컨대 개발행위허가를 위해 농지의 보전 가치를 판단할 때 생산기반 정비만 이루어진 농지만이 아니라 경관 가치 등의 측면에서 보전의 필요성이 있는 농지도 개발행위를 억제하도록 유도할 필요가 있다.

하고 기타 지역은 규제 강화로 난개발을 방지한다.

- 농지 보전 원칙을 강화하도록 농지전용 협의제도(제5장의 일본 사례 참고) 도입을 검토한다.
 - 도로, 철도, 병원, 학교 등 공공시설이 입지하는 경우 주변 농지에 대한 개발수요가 증가하는 경향이 있어 신중한 검토가 필요하다.
 - 대규모 정부정책 사업, 공공시설 신규 설치 사업 등을 대상으로 농지전용 협의제도 신설을 추진한다.
 - * 농지전용 현황을 용도별로 보면 도로·철도, 도시확장 등 공공부문이 전체 전용 면적 중에서 가장 큰 비중을 차지(47.8%)
- 전반적으로 농·산지의 보전 원칙을 강화하는 정책 방향에 대해 지자체 담당자들도 동의하는 비율이 더 높은 것으로 나타나고 있다.
 - <표 6-12>에 나타난 바와 같이 개발행위허가제도에 대해 현행 제도를 그대로 유지하자는 응답 비율은 3.8%에 머물고 있다. 허가 기준을 강화하거나(30.8%) 중앙정부 차원에서 지침을 확대 적용해야 한다(48.1%)는 응답이 높게 나타나는 것을 확인할 수 있다.

표 6-12. 개발행위허가 제도의 개선 방안

구 분	비율(%)
현행 제도를 그대로 유지한다	3.8
난개발 방지를 위해 허가 기준을 강화한다	30.8
도시계획위원회 심의를 줄이고 중앙정부 지침을 확대 적용한다	48.1
기타	17.3
합 계	100.0

주: 지자체 개발행위허가 업무 담당자(52명) 조사 결과.

4. 농어촌 계획제도의 시범지역 적용

- 앞서 제안한 농어촌 계획제도의 내용을 사례지역을 대상으로 예시적으로 적용해보고자 한다. 대상지역으로는 김제시 봉남면을 설정하였다.

4.1. 기본 방향

- 국토계획법에 대응되는 농어촌의 계획적 개발체계 구축을 위해서는 지역의 공간구조와 마을의 정주 계층상 위계를 고려하여 농어촌정비구역을 설정할 필요가 있다.
 - 농어촌정비구역 설정은 국가의 농어촌 발전정책과 공간관리 방침을 감안하여 이루어지도록 하되, 지역에서 자율적으로 추진한다.
 - 특히 농어촌정비구역 설정을 포함한 지역의 농어촌 발전계획 수립 과정은 주민들의 참여에 바탕을 둔 상향식 절차로 이루어지도록 한다.
 - 따라서 마을의 중심성뿐만 아니라 주민들의 자율적인 활동 역량도 농어촌 정비구역 설정 시에 중요한 고려 사항이다.
- 농어촌 공간계획과 사업계획의 연계를 위해서는 농어촌중심지(면소재지), 주변의 집단마을(중·소규모의 취락지구 등), 분산 또는 소규모 자연마을의 특성을 고려할 필요가 있다.
 - 농어촌 중심지(면소재지)에는 중심지 강화를 위한 핵심적 정책 사업을 집행토록 유도한다(신규 사업, 재정비 사업, 지역 활성화사업 등).
 - 참고로 <그림 6-7>에 나타난 나가노현 오가와무라의 경우 지역에서 전략적으로 추진하는 귀촌인 유치를 위해 일단의 도시민 주거단지를 조성하고 있는데, 생활 편의성 등을 고려하여 소재지 주변에 이들을 입지시

키고 있다.

- 농어촌 중심지 주변 집단마을(중·소규모의 취락지구 등)에는 생활기반 시설 등 재정비 위주의 사업을 유도한다(면적 확장사업 억제).
- 소규모 분산 자연마을에는 신규 하드웨어 관련 개발은 억제하되 주민 참여를 통한 마을 활성화 프로그램을 지원한다(마을소득증대 관련 사업 등).

그림 6-8. 소재지 인근에 조성된 신규 주거단지 사례



주: 일본 나가노현 오가와무라 사례.

4.2. 농어촌정비구역의 사례지역 시범 적용

- 김제시의 전체적인 용도지역 현황을 <그림 6-8>에서 보여주고 있으며, <그림 6-9>에서는 농어촌정비구역 지정을 위한 기본 지침을 제시하고 있다.

- 농어촌정비구역은 용도지역상 도시지역을 제외한 곳 중 소재지와 중규모 이상의 취락에 설정하는 것으로 구상하였다. 마을 규모 등을 감안하여 김제 시에는 총 8곳을 농어촌정비구역으로 지정한다.
- 농어촌정비구역 중 면소재지에 해당하는 곳은 배후 마을에 대한 지원 서비스의 확충을 위한 사업을 주로 추진할 수 있다. 소재지가 아닌 집단 마을의 경우 재정비 위주 사업을 추진하며, 외연적 확장보다는 마을 재활성화에 초점을 둔 사업을 시행토록 한다.
- <그림 6-10>과 <그림 6-11>은 김제시 봉남면으로 대상 지역을 좁혀서 마을 정비의 기본 방향을 제시하였다. 예컨대 농어촌정비구역에 해당하는 봉남면 소재지에 대해서는 신규 개발과 정비사업을 병행해서 실시하고, 중규모 집단 취락지는 재정비 사업을 중심으로 시행하는 방안을 제시하였다.
- 소규모 취락에 대해서는 하드웨어 사업은 가급적 지양하는 것으로 설정하였다. 특히 5호 미만인 마을은 생활환경 분야의 시설 설치에 관한 사업을 억제하며, 농가에 대한 보조 프로그램을 중심으로 하는 것이 바람직하다.

그림 6-9. 김제시 토지이용(용도지역) 현황

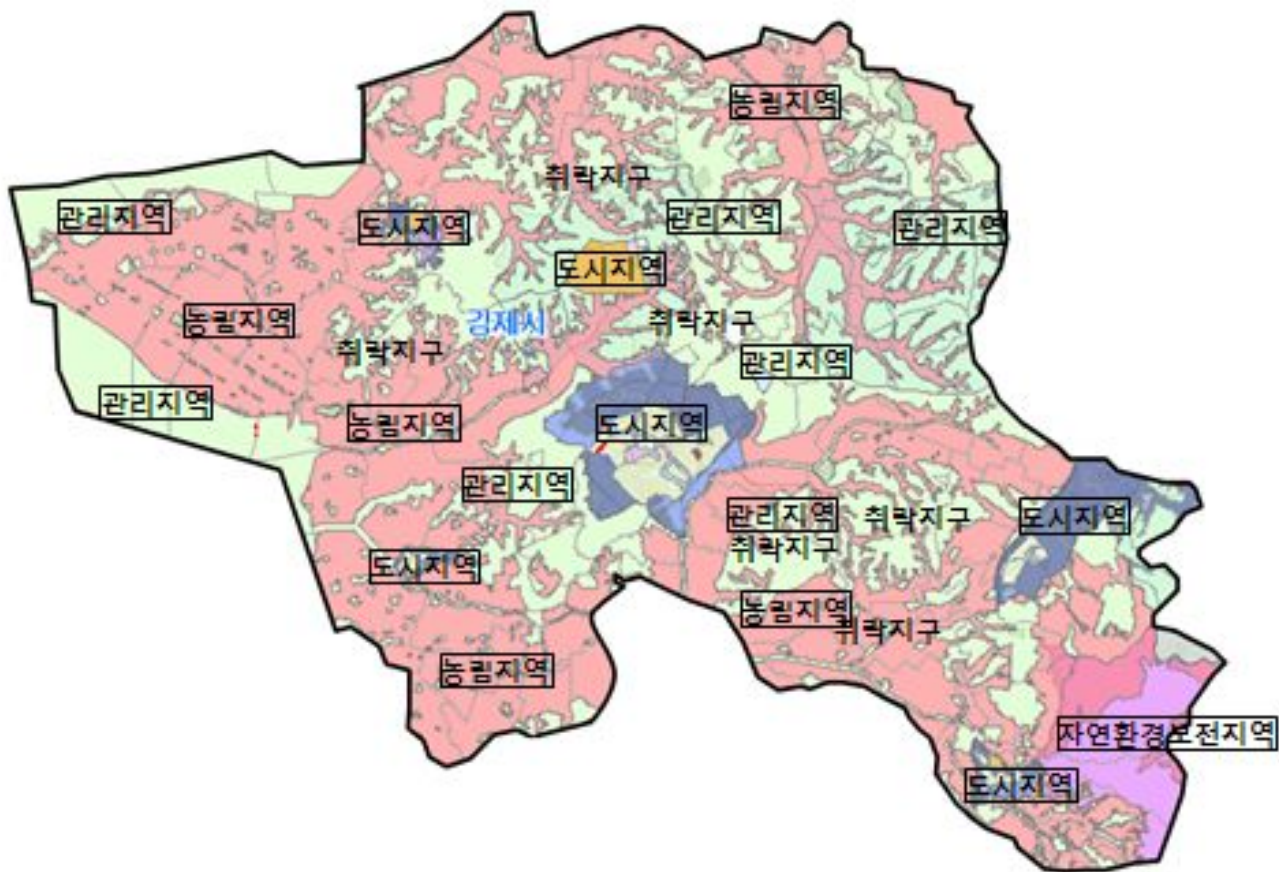


그림 6-10. 김제시 농어촌정비구역 기본 지침

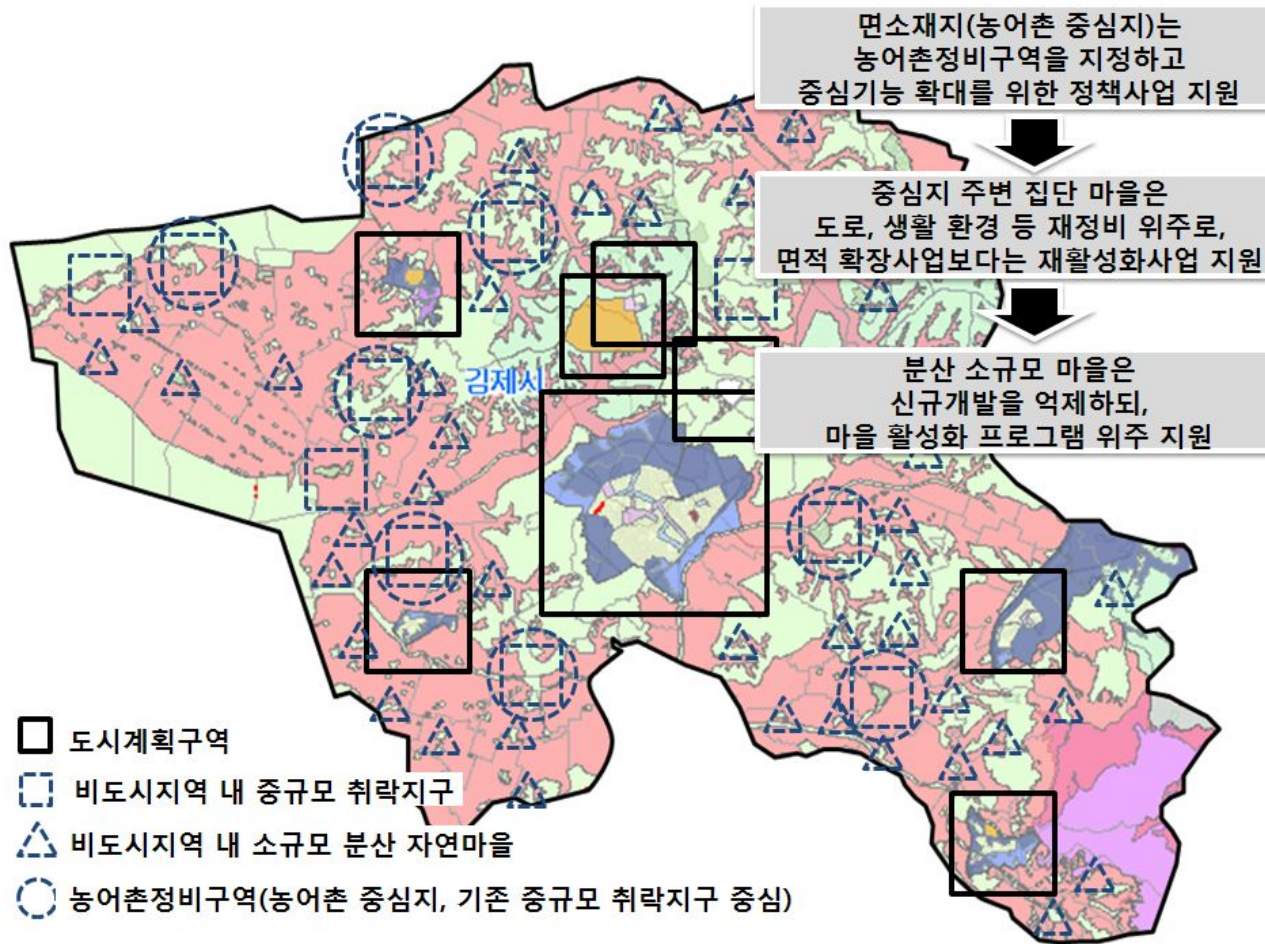


그림 6-11. 김제시 봉남면 토지이용(용도지역) 현황

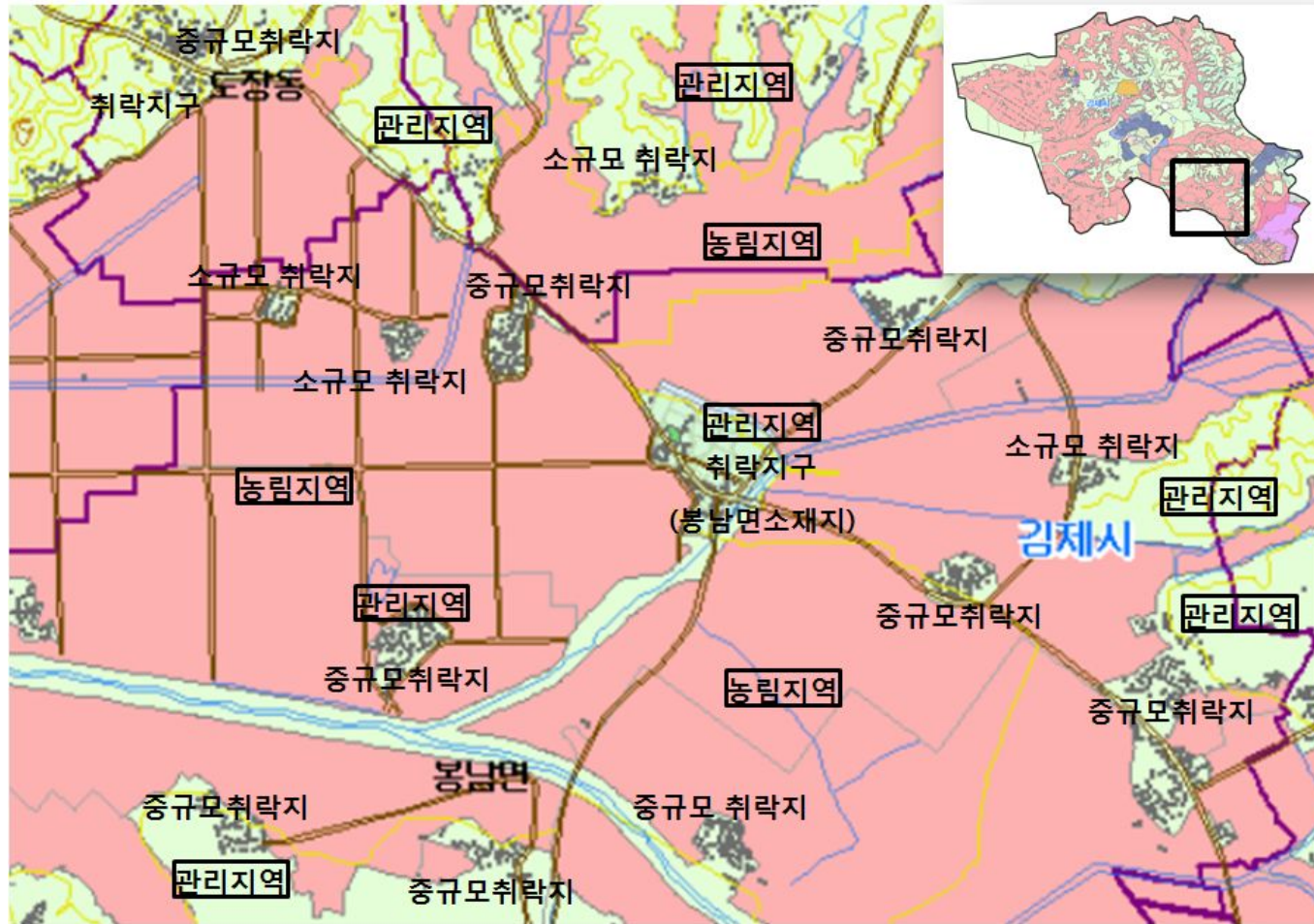
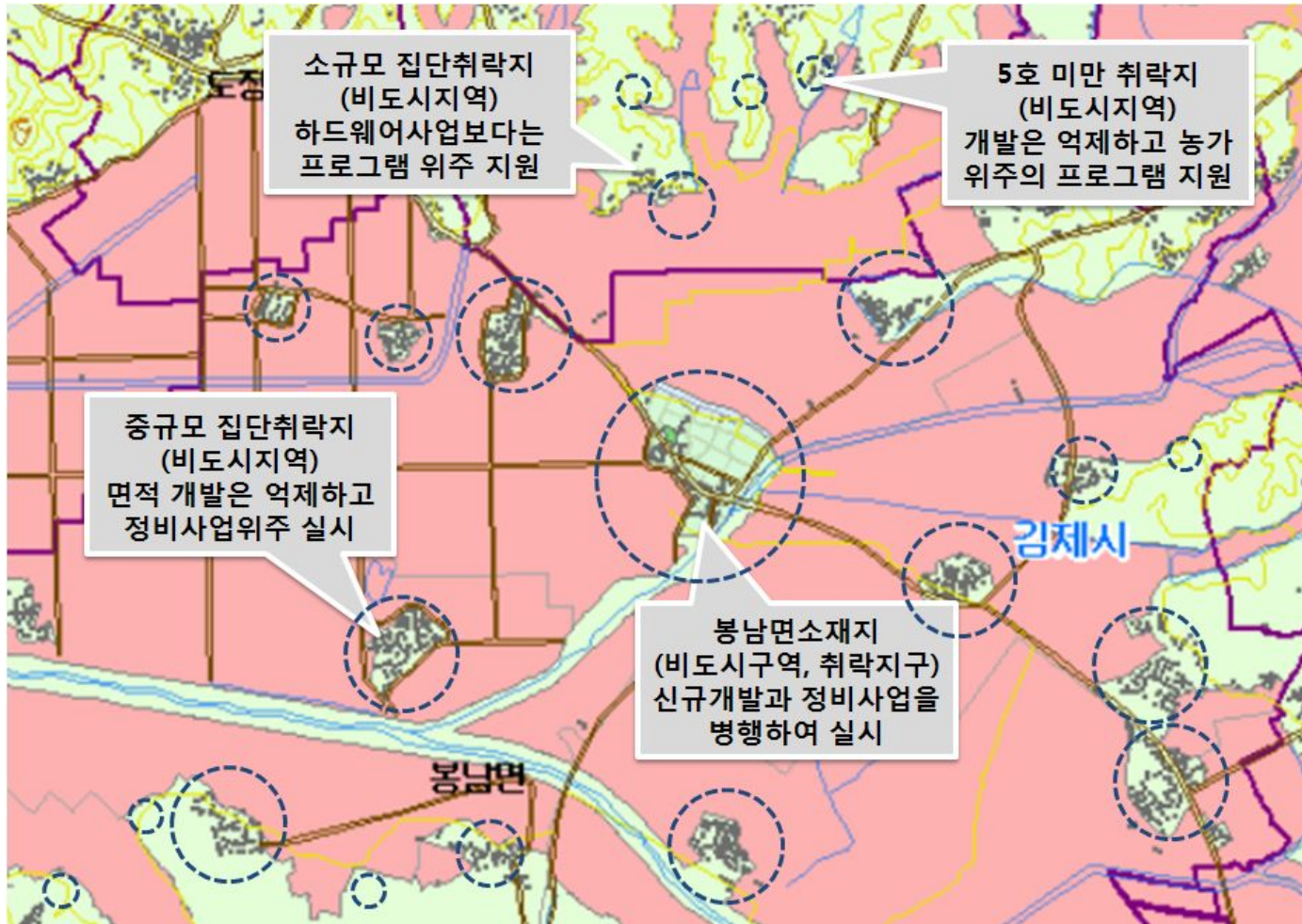


그림 6-12. 김제시 봉남면 농어촌정비구역 기본 지침



제 7 장

요약 및 결론

1. 연구 결과 요약

- 이 연구의 목적은 지역 활성화 및 농어촌 자원의 보전·활용을 통한 지역의 특색 있는 발전을 위해 공간계획적 접근법을 바탕으로 한 농어촌 토지이용 관련 제도의 개선 방안을 모색하고자 하며, 이를 위한 수단들을 농어촌계획 제도로 발전시키는 방안을 제시하는 것이다.
 - 구체적으로는, 첫째로 현행 농어촌 관련 공간계획제도 현황을 제시하고, 둘째로 농어촌 지역의 난개발과 비효율적 토지이용 등 현행 제도의 한계로 인한 문제점을 밝히며, 셋째로 외국의 농어촌계획 관련 제도 현황을 고찰하여 시사점을 도출하고, 넷째로 농어촌계획의 도입 방안을 제시하고 사례지역을 대상으로 하여 시범적용 방안을 모색해 본다.
- 연구 결과로 도출된 농어촌의 계획적 토지이용관리를 위한 정책의 기본 방향은 다음과 같다.
 - 첫째, ‘선 계획-후 사업’ 지원 원칙에 입각하여 현행 농어촌 지역개발사업에 공간계획적 성격을 강화한다. 사전 공간계획이 부재한 상태에서 단위

사업에 의지해서 농어촌정책이 추진됨에 따라 질서 있는 토지이용관리가 이루어지지 못하는 문제점에 대응한다.

- 둘째, 농어촌의 공간구조와 미래상을 감안하여 중·장기적인 농어촌 공간 관리의 방향을 도출한다. 이를 국가 차원의 농어촌 계획방침으로 발전시키며, 지자체의 농어촌 공간 관리도 이러한 계획방침과 합치하는 방향으로 이루어지도록 유도한다.
 - 셋째, 우선적으로 마을정비구역 등 농어촌 분야의 현행 제도 정비에 초점을 두되, 중·장기적으로 새로운 농어촌 계획제도의 도입 방안을 마련한다. 이를 위한 각급 계획과 법령의 통합 및 체계화 방안을 강구한다.
 - 넷째, 국토계획법과의 연계와 보완을 통한 효율적인 토지이용관리 방안을 모색한다. 현행 지구단위계획, 취약지구 등의 제도와 연계하여 보완적으로 제도를 운영할 수 있는 방안을 마련한다.
 - 다섯째, 농어촌에서 새롭게 부각되는 가치를 공간계획적 수단을 통해 적극적으로 실현할 수 있도록 뒷받침하는 방안을 마련한다. 미래 자원으로 농어촌 경관, 농어업 유산 등을 적극적으로 보전·활용할 수 있는 논리를 개발하며, 이를 제도적으로 지원할 수 있는 방안을 모색한다.
 - 마지막으로, 전면적인 제도화 이전에 지자체 및 주민의 참여 의지가 강한 곳을 발굴하여 시범사업을 추진하고, 향후 이를 확산하고 제도화한다.
- 이상과 같은 기본 방향 하에서 농어촌계획의 도입 및 제도화 방안을 다음과 같이 제시하였다.
- 첫째, 마을정비구역을 확대한 농어촌정비구역 제도를 도입한다. ‘선 계획-후 사업’ 추진 원칙의 강화를 위해 농어촌정비법의 마을정비구역 제도의 활용도를 제고하는 방향으로 농어촌정비법을 개편한다.
 - 둘째, 중·장기적으로는 지역별로 사전적인 공간계획에 근거해서 농어촌 지역개발사업이 추진되도록 새로운 계획제도 도입을 추진한다.

- 셋째, 주민합의에 의한 협정이나 지자체 조례로 토지이용계획을 조정하는 토지이용 조정제도를 활성화하고, 농림수산식품부 차원에서 주민의 자율적인 농어촌계획 수립 활동을 지원하는 시범사업을 추진하는 등 농어촌 특성을 반영한 토지이용관리와 사업 지원 방안을 마련한다.
 - 넷째, 농어촌계획을 위한 지원체계를 구축한다. 농어촌계획의 도입·운용을 위해 관련 위원회의 기능을 보강하고 농어촌정책 분야의 전문성을 강화하도록 지원한다. 농어촌정비법의 총괄계획가 제도의 활성화를 통해 공간계획과 지역개발사업의 연계 방안을 모색한다.
- 한편, 농어촌계획의 도입과 더불어 국토계획법과의 연계 수단을 확대해 나가는 노력도 중요하다.
- 이를 위해서는 첫째, 농어촌 여건을 반영하도록 농어촌형 지구단위계획 유형을 도입한다. 농어촌 지역에 적합하지 않은 현행 도시 지역 위주의 기준에 대한 조정 방안을 마련할 필요가 있다.
 - 둘째, 마을 여건을 감안한 자연취락지구 제도를 운영한다. 농어촌의 정주체계, 마을 규모와 여건 등을 고려하여 자연취락지구의 유형에 맞도록 관리하고, 일정 규모 이상의 자연취락지구를 농어촌정비구역으로 지정하여 농어촌 지역개발사업과 적극 연계한다.
 - 셋째, 농·산지의 보전 장치를 강화한다. 계획적 개발을 유도하고 난개발을 방지하기 위해 농·산지전용 및 개발행위허가에 대한 검토 시 경관 등을 고려하도록 농지법, 산지관리법상의 규제를 강화한다. 특히, 농업진흥지역은 우량농지가 집단화된 지역이므로 불가피한 경우를 제외하고는 최대한 보존하는 것을 원칙으로 운영한다.

2. 시사점 및 향후 과제

- 지금까지 각종 문헌 검토와 현장 사례 조사, 지자체 공무원 및 지역개발사업 담당자 설문조사, 주요 선진국의 제도 분석 등을 바탕으로 농어촌계획의 발전 방향을 논의하고 이를 위해 요청되는 제도 개선 사항을 살펴보았다.
 - 우리나라 토지이용의 근간을 이루는 국토계획법 체계의 실태를 우선적으로 고찰함으로써 농어촌의 토지이용관리와 관련된 법 제도가 근본적으로 한계를 지니고 있다는 점을 살펴본 바 있다.
 - 하지만 이 연구는 이러한 한계와는 별도로 농림수산식품부 내부적으로 해결이 필요한 과제들을 제시하고 제도 개선의 해법을 찾고자 하였다. 현행 국토계획법에 대한 보완 가능성을 농어촌 분야의 제도 개선을 통해 찾을 수 있으리라 기대한 것이다.
- 농어촌에서 그동안 축적해온 주민 참여나 상향식 사업 추진 경험 등을 바탕으로 국토계획법에 대한 보완 가능성을 찾고자 하였다.
 - 국토계획법 체계 하에서는 그 특성상 경직적인 농어촌 토지이용관리가 이루어지기 마련이다. 반면에 농어촌의 경우 주민 참여 및 지자체 자율에 바탕을 둔 보다 유연한 사업 추진의 경험들을 활용할 수 있는 가능성이 크다.
 - 선진국의 경우에도 법률에 의해 획일적으로 이루어지는 토지이용규제에만 의지하지 않고 주민 참여를 통해 자율적인 토지이용 해법을 찾으려는 움직임이 우세해지고 있음을 확인한 바 있다.
- 따라서 본 연구에서 제안했듯이 농어촌 분야에서 이루어지는 각종 사업들이 공간계획적 원리에 충실하게 진행되도록 복잡다단한 계획체계를 정비하

고 사업 추진 절차도 명확하게 개선하는 노력이 요구된다.

- 그러나 본 연구에서 제안한 정책 대안들이 현실에서 실제 효과를 발휘하는 제도 운용으로 귀결되기 위해서는 다음의 쟁점들에 대해 추가적인 고찰이 이루어져야 한다.

- 첫째, 지자체의 자율에 의한 토지이용관리라는 원칙이 강화되는 것에 상응하여 중앙정부 차원에서 농어촌 공간을 어떻게 이끌어갈 것인지 미래상을 가지고 있어야 하며, 이에 기반을 두어 지자체의 사업을 유도해야 한다.
 - 이를 위해 농어촌 정주공간의 실태와 미래 모습에 대해 보다 심도 있는 논의가 이루어질 필요가 있다.
 - 그동안 농어촌의 실태나 미래상, 비전 등에 대해 본격적인 논의가 진행된 경우가 많지 않았다. 특히 그러한 논의 성과들을 정책에 반영하려는 시도도 찾기 힘들었는데, 앞으로 이러한 문제를 심도 있게 다룰 때가 되었다.
- 둘째, 본 연구에서 제안한 제도 개선 사항들의 실현을 위해서는 농어촌에서 추진되는 각종 지역개발사업에 대한 면밀한 실태조사가 이루어져야 한다. 특히 농어촌정비법에 담긴 다수 사업들은 본격적인 고찰이 필요하다.
 - 본 연구의 제도 개선 사항들은 농어촌정비법에 입각한 각급 사업들을 체계적으로 추진할 것을 전제로 한다. 그런데 농어촌정비법에는 좁은 의미의 지역개발 분야뿐 아니라 생산기반 분야를 망라하는 매우 다양한 계획과 사업들이 담겨 있다.
 - 따라서 이들 계획의 수립 실태나 사업 추진 현황에 대해 심층적이고 폭넓은 현장 조사와 의견 수렴이 이루어져야 한다. 본 연구의 경우 대체로 권역 단위 사업이나 전원마을조성사업 등과 같이 생활환경정비 분야의 몇몇 사업을 위주로 논의를 전개했다는 한계가 있기 때문이다.
 - 더구나 농어촌정비법 개정은 현행 법 조문 일부의 수정·보완을 뛰어넘는 매우 방대한 작업이다. 당연히 현행법에 근거한 계획 및 사업의 추진 현황

이 어떠한지에 대한 심층적인 현장 지식이 요구된다. 농어촌정비법의 전면적인 개정을 위해 이는 중요한 후속 연구 과제이다.

- 셋째, 궁극적으로 농어촌계획의 정립을 위해서는 농어촌정비법만이 아니라 농어업·농어촌 분야의 다른 법률까지 보완하는 작업이 요구된다.
 - 이 연구에서는 현행 농어촌정비법 개정을 중심으로 제도 개선 방향을 살펴보았지만, 농어촌계획의 체계화를 위해서는 보다 광범위한 법률과 제도에 대해 고찰해야 한다.
 - 특히 사업 추진의 근거법이라는 속성이 지닌 농어촌정비법이 농어촌계획의 모범으로 기능하는 데는 한계가 있음을 감안해야 한다.
 - 농어업·농어촌 및 식품산업 기본법, 삶의 질 향상 특별법, 국가균형발전특별법 등에 명시된 각종 계획들을 통합·연계하는 방안을 마련해야 하며, 이를 바탕으로 국토계획법 체계와 농어촌계획 간 관계를 정립하는 작업이 이루어져야 한다.

- 넷째, 농어촌계획이 제도화되도록 힘을 받기 위해서는 다양한 현장 실천 사례가 우선적으로 축적되어야 한다. 따라서 주민 자율적 계획이나 농어촌의 가치를 살릴 수 있는 모범적인 활동 사례들이 만들어지도록 유도하는 데 중앙정부 정책이 초점을 두어야 한다.
 - 이를 위해 총괄계획가에 의한 농어촌의 시범계획 수립 과정을 지원하는 한편, 각종 계획 과정에 대한 면밀한 모니터링이 요구된다.
 - 조례나 주민 참여에 의한 상향식 농어촌계획 추진 사례에 대해 농림수산식품부 차원에서 적극적으로 지원하는 방안을 개발해야 한다. 이를 통해 모범적인 사례들이 만들어지고 전국적으로 확산되도록 하며, 나아가 제도형성으로 이어지도록 유도해야 할 것이다.

- 다섯째, 농어촌의 난개발 문제는 궁극적으로는 국토계획법의 개선을 요하며

이는 국토해양부에서 주관해야 할 일이다. 그러나 농림수산식품부 차원에서 이에 대해 대응할 수 있는 방안을 지속적으로 모색할 필요가 있다.

- 특히 ‘농어촌의 가치 보전과 활용’이라는 정책 방향에 입각하여 농지를 비롯한 농어촌 토지이용의 원칙을 재정립하는 작업이 요구된다.
- 때로는 상충되는 정책 목표를 가지고 추진되어 온 농업정책과 농어촌정책 간의 조화와 연계 방안에 대해서도 검토해야 한다. 예컨대 농어촌의 계획적 관리라는 정책 목표가 그동안 우세했던 농산업 부문 장려와 규제 완화의 정책 기조 속에서 달성 가능할 것인지에 대해서도 논의가 필요하다.

부 록

- 부록 1. 한국농어촌공사 지역개발사업 실무자 설문조사표
- 부록 2. 시·군 공무원 설문조사표: 개발행위허가 담당
- 부록 3. 시·군 공무원 설문조사표: 도시계획 담당
- 부록 4. 시·군 공무원 설문조사표: 농어촌개발 담당
- 부록 5. 농어촌지역 토지이용 관련법의 주요 개정 내용

부 록 1

한국농어촌공사 지역개발사업 실무자 설문조사표

마을정비구역제도 활용에 관한 사항

농어촌정비법의 마을정비구역은 농어촌정비사업을 종합적·계획적으로 시행하기 위하여 지정토록 하고 있으며, 이를 위해 농어촌마을정비계획을 수립하도록 되어 있습니다. 지역 개발과 관련한 농촌마을종합개발사업, 전원마을조성사업, 농어촌테마공원사업 등도 사업 승인을 위해 이를 준용하고 있습니다.

1. 선생님께서는 농어촌정비법의 마을정비구역 제도에 대해 알고 계십니까?
① 매우 잘 안다 ② 대체로 잘 안다 ③ 약간 안다
④ 들어봤지만 잘 모른다 ⑤ 전혀 모른다
2. 마을정비구역제도를 활용하여 농어촌 지역개발사업 추진하신 적이 있습니까?
① 있다 ② 없다
3. 농어촌정비법상 마을정비구역의 승인을 받았던 농어촌 지역개발사업명을 다음 보기에서 모두 골라주시기 바랍니다.
① 전원마을조성사업 ② 농어촌생활환경정비사업
③ 농촌마을종합개발사업 ④ 농어촌뉴타운사업
⑤ 농어촌테마공원조성사업 ⑥ 기타 (사업명 : _____)

농어촌 지역개발사업과 토지이용 등에 관한 전반적 사항

8. 다음의 각종 농어촌 지역개발 관련 사업들 중 선생님께서 그동안 참여해온 사업을 모두 적어주시기 바랍니다.

- | | |
|----------------|---------------|
| ① 전원마을조성사업 | ② 농어촌생활환경정비사업 |
| ③ 농촌마을종합개발사업 | ④ 농어촌뉴타운사업 |
| ⑤ 농어촌테마공원조성사업 | ⑥ 농공단지 조성사업 |
| ⑦ 기타 (_____) | |

9. 사업추진과정에서 토지확보가 어려워서 시설계획을 변경하거나 위치를 변경한 사례가 있습니까?

- ① 시설(용도)계획 변경
 ② 위치 변경
 ③ 변경한 사례 없음

9-1. 위치를 변경하거나 시설계획을 변경한 이유는 무엇입니까?

- ① 가격이 맞지 않아 토지매수(확보) 협의가 어려워서
 ② 주민들간 시설 입지에 대한 합의가 이루어지지 않아서
 ③ 농지전용의 어려움 등 제도적인 문제로
 ④ 개발에 적합한 토지에 대한 사전에 충분한 검토 없이 계획을 세워서
 ⑤ 민원 등 주변여건(환경) 때문에
 ⑥ 기타(_____)

10. 그동안 사업을 추진하면서 시설물 조성을 위해 보전 목적의 농지 및 산지 (계획관리지역 농·산지 제외)를 전용하신 사례가 있었습니까?

- ① 있다 ② 없다

10-1. 이러한 농지 및 산지 전용 절차에 어려움이 있습니까?

- ① 매우 어렵다 ② 조금 어렵다 ③ 보통이다
 ④ 별로 어렵지 않다 ⑤ 전혀 어려움이 없다

11. 선생님께서는 사업 추진을 위해 농지의 전용이 필요할 경우 어떠한 방법을 주로 활용하였습니까?

- ① 농지법에 의거하여 농지전용 허가를 거쳐 사업 추진
- ② 지구단위계획을 수립하여 대상지를 계획관리지역으로 변경하여 추진
- ③ 시설물을 보다 손쉽게 설치할 수 있는 다른 토지를 찾아서 활용
- ④ 농지전용을 최소화하도록 계획 자체를 축소하거나 변경하여 추진
- ⑤ 기타 (_____)

12. 사업추진과정에서 국토계획법에 의한 도시·군 관리계획 변경을 통해 용도지역 변경을 한 후 사업을 시행한 사례가 있습니까?

- ① 있다 ② 없다

12-1. 도시·군 관리계획에 의한 용도지역 변경절차에 어려움이 있습니까?

- ① 매우 어렵다.
- ② 조금 어렵다.
- ③ 보통이다.
- ④ 별로 어렵지 않다.
- ⑤ 전혀 어려움이 없다.

12-2. 어려운 이유는?

- ① 시간이 많이 걸려서 사업추진 지연
- ② 비용이 많이 소요되어서
- ③ 관련 전문성이 부족해서
- ④ 기타 (_____)

13. 농어촌 지역개발사업의 원활한 추진을 위해 가장 중요한 제도 개선 사항이 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 국토계획법의 지구단위계획제도를 농어촌에 맞도록 보완해서 운용
- ② 마을정비구역을 보다 적극적으로 활용할 수 있도록 농어촌정비법 보완
- ③ 각종 지역개발계획 수립 및 사업 추진이 가능한 별도의 농어촌 계획제도 도입
- ④ 현행 제도를 크게 개선하지 않고 부분 보완하는 선에서 충분
- ⑤ 기타 (_____)

14. 농촌마을종합개발사업 추진시 권역의 합리적 토지이용과 시설들의 적정입지를 위해 토지이용계획을 통해 용도지역의 변경을 위한 제도적 수단이 필요하다고 생각하십니까?

- ① 매우 필요하다. ② 필요하다. ③ 보통이다. ④ 필요없다. ⑤ 전혀 필요없다.

15. 농어촌 지역개발사업이나 토지이용제도 등과 관련하여 개선이 필요하거나 건의하실 사항이 있다면 자유롭게 써주십시오.

--

16. 농어촌 계획제도 개선을 위해 참고할 만한 사례를 발굴하고 있습니다. 국토계획법, 농어촌정비법, 농지법 등 현행 토지이용 관련 제도의 문제점을 잘 보여주는 사업지구가 있으면 그 명칭을 적어주십시오. 또는 현행 제도의 한계에도 불구하고 농어촌 특성을 반영한 토지이용계획 하에 효과적으로 사업이 추진된 사업지구의 명칭도 적어주십시오.

① 사업지구 명: ()시·군 ()지구/마을
추천 이유: (_____)

② 사업지구 명: ()시·군 ()지구/마을
추천 이유: (_____)

담당 공감지구 명:	
지역개발분야에 종사한 기간: ()년 ()개월	
소속:	
성명:	연락처:

부 록 2

시·군 공무원 설문조사표: 개발행위허가 담당

1. 귀하의 시·군에서 농어촌지역 토지이용과 관련한 가장 큰 현안은 무엇이라고 생각하십니까?
 - ① 난개발 방지
 - ② 주거환경 개선
 - ③ 경관·미관 개선
 - ④ 토지이용규제 완화
 - ⑤ 농어촌에 맞는 유연한 토지이용제도 도입
 - ⑥ 미개발·저개발 대응
 - ⑦ 별도의 농어촌 공간계획제도 도입
 - ⑧ 기타 ()
2. 귀하의 시·군에서는 농어촌지역 난개발 실태가 어느 정도 심각한 상태라고 생각하십니까?
 - ① 전혀 문제없다
 - ② 그다지 큰 문제없다
 - ③ 보통이다
 - ④ 약간 심각하다
 - ⑤ 매우 심각하다
3. 현재 귀 시·군의 농어촌 경관을 훼손하는 가장 주된 시설은 무엇입니까?
 - ① 아파트
 - ② 공장·창고
 - ③ 펜션
 - ④ 전원주택
 - ⑤ 축사
 - ⑥ 음식점·숙박업소 등 관광시설
 - ⑦ 기타 ()
4. 귀하께서는 현 국토계획법(국토의 계획 및 이용에 관한 법률)이 농어촌지역 토지이용관리에 적합한 수단으로 작동하고 있다고 생각하십니까?
 - ① 매우 그렇다
 - ② 어느 정도 그렇다
 - ③ 보통이다
 - ④ 그렇지 않은 편이다
 - ⑤ 전혀 그렇지 않다

5. 귀하께서는 국토계획법에 의해 지정·관리되는 자연취락지구가 농촌마을 정비 및 관리에 적합한 효과적인 수단이라고 생각하십니까?
- ① 매우 그렇다 ② 대체로 그렇다 ③ 보통이다
④ 그렇지 않은 편이다 ⑤ 전혀 그렇지 않다
6. 귀하께서는 농·산지 전용 기준을 현재보다 강화하는 것에 대하여 어떻게 생각하십니까?
- ① 매우 찬성한다 ② 어느 정도 찬성한다 ③ 보통이다
④ 다소 반대한다 ⑤ 매우 반대한다
7. 귀하께서는 농어촌지역 토지이용과 개발사업이 계획적으로 이루어지도록 공간 계획(토지이용계획)과 사업계획을 연계한 통합적 계획제도가 필요하다고 생각하십니까?
- ① 매우 필요하다 ② 약간 필요하다 ③ 보통이다
④ 별로 필요 없다 ⑤ 전혀 필요 없다
8. 귀하께서는 개발행위허가 제도가 농어촌지역의 특성에 맞게 잘 운용되고 있다고 생각하십니까?
- ① 매우 그렇다 ② 어느 정도 그렇다 ③ 보통이다
④ 그렇지 않은 편이다 ⑤ 전혀 그렇지 않다
9. 도시계획위원회가 농어촌지역의 특성에 맞게 개발행위허가 심의를 잘 수행하고 있다고 생각하십니까?
- ① 매우 그렇다 ② 어느 정도 그렇다 ③ 보통이다
④ 그렇지 않은 편이다 ⑤ 전혀 그렇지 않다

10. (9번 질문의 ④, ⑤번 응답자만) 귀하께서는 현 개발행위허가 제도에 대해 어떻게 생각하십니까?

- ① 무분별한 개발행위를 제어하고 계획적 개발을 유도하는 효과가 있다
- ① 계획적 개발의 효과는 있으나 심의 절차가 번거롭고 복잡하다
- ② 난개발을 막는 효과가 없이 절차만 번거롭고 복잡하다
- ③ 대도시 주변에 적합한 제도로써 농어촌 지역에는 불필요하다
- ④ 기타 ()

11. 귀하 시·군에서 개발행위 시 실제로 고려되는 농·산지 전용 허가 기준은 다음 중 무엇입니까? 해당되는 사항을 모두 답해주시기 바랍니다.

- ① 우량농지 ② 보전산지 ③ 경사도 ④ 표고(높이)
- ⑤ 재해 위험 ⑥ 경관·미관 ⑦ 생태계 영향
- ⑧ 기타()

12. 귀하께서는 현재 운영 중인 개발행위허가 제도가 어떻게 개선되어야 한다고 생각하십니까?

- ① 현행 제도를 그대로 유지한다
- ② 난개발 방지를 위해 개발행위허가 기준을 현행보다 강화한다
- ③ 도시계획위원회 심의를 줄이고 중앙정부 지침을 확대 적용한다
- ④ 기타()

13. 귀하께서는 계획관리지역의 허용가능 시설을 현재보다 제한해야 한다는 것에 대해 어떻게 생각하십니까?

- ① 매우 찬성한다 ② 어느 정도 찬성한다 ③ 보통이다
- ④ 다소 반대한다 ⑤ 매우 반대한다

14. 귀 시·군에는 특정 개발행위에 대해 도시계획위원회의 심의 대상에서 제외되도록 완화된 조례(도시계획조례 등)가 있습니까? 있다면 그 내용은 무엇입니까?

조례로 개발행위허가 심의 대상 완화 여부	() ① 예 (내용은? _____) _____) () ② 아니오
---------------------------------	---

15. 농어촌 지역개발사업이나 토지이용제도 등과 관련하여 개선이 필요하거나 건의하실 사항이 있다면 자유롭게 써주십시오.

■ 응답자 인적 사항

_____시·도 _____시·군 _____과(담당 업무_____)

성별: ① 남자 ② 여자

연령: ① 20대 ② 30대 ③ 40대 ④ 50대 이상

전체 업무경력: _____년 중 현재 담당 업무경력: _____년

직렬: ① 행정직 ② 토목직 ③ 도시계획직 ④ 농업직 ⑤ 기타 ()

연락처: _____

5. 귀하께서는 국토계획법에 의해 지정·관리되는 자연취락지구가 농촌마을 정비 및 관리에 적합한 효과적인 수단이라고 생각하십니까?
- ① 매우 그렇다 ② 대체로 그렇다 ③ 보통이다
④ 그렇지 않은 편이다 ⑤ 전혀 그렇지 않다
6. 귀하께서는 농·산지 전용 기준을 현재보다 강화하는 것에 대하여 어떻게 생각하십니까?
- ① 매우 찬성한다 ② 어느 정도 찬성한다 ③ 보통이다
④ 다소 반대한다 ⑤ 매우 반대한다
7. 귀하께서는 농어촌지역 토지이용과 개발사업이 계획적으로 이루어지도록 공간계획(토지이용계획)과 사업계획을 연계한 통합적 계획제도가 필요하다고 생각하십니까?
- ① 매우 필요하다 ② 약간 필요하다 ③ 보통이다
④ 별로 필요 없다 ⑤ 전혀 필요 없다
8. 귀하께서는 제2종 지구단위계획이 농어촌지역개발사업에 적합한 수단이라고 생각하십니까?
- ① 매우 그렇다 ② 대체로 그렇다 ③ 보통이다
④ 그렇지 않은 편이다 ⑤ 전혀 그렇지 않다
9. 귀하께서는 농어촌정비법에 근거한 농어촌정비사업(예: 전원마을, 농어촌뉴타운 등)에 적합한 별도의 지구단위계획 지침이 필요하다고 생각하십니까?
- ① 매우 필요하다 ② 약간 필요하다 ③ 보통이다
④ 별로 필요 없다 ⑤ 전혀 필요 없다

10. 귀 시·군에서는 자연취락지구에 대한 지자체 차원의 선정 기준과 별도의 지원 방안을 가지고 있습니까?

선정 기준	() ① 선정기준이 있다 (있다면_____)
	() ② 선정기준이 없다
지원 방안	() ① 지원한다 (있다면_____)
	() ② 별도의 지원은 없다

11. 귀하께서는 도시·군계획시설과 구분되는 별도의 농어촌계획시설에 대한 기준과 지침을 마련하여 관련 법률과 지침에 반영하는 것이 필요하다고 생각하십니까?

- ① 매우 필요하다 ② 약간 필요하다 ③ 보통이다
- ④ 별로 필요 없다 ⑤ 전혀 필요 없다

12. 귀 시·군에서는 국토계획법에 입각하여 별도의 용도지구를 신설(또는 세분)한 사례가 있습니까?

- ① 있다 (있다면, _____지구)
- ② 없다

13. 국토계획법상 용도지구의 신설(또는 세분)은 시·도 조례에서만 허용하고 있습니다. 귀하께서는 시·도 조례에서의 허용 사항을 시·군 조례로 위임하는 것이 필요하다고 생각하십니까?

- ① 매우 필요하다 ② 약간 필요하다 ③ 보통이다
- ④ 별로 필요 없다 ⑤ 전혀 필요 없다

14. 귀하께서는 농어촌정비법의 마을정비구역 제도를 어느 정도 알고 계십니까?

- ① 매우 잘 안다 ② 어느 정도 안다 ③ 보통이다
- ④ 잘 모르는 편이다 ⑤ 전혀 모른다

15. 농어촌지역개발사업의 효율적 추진을 위해 일본 등에서 추진 중인 '주민협정 및 조례에 근거한 유연성 있는(용도변경 포함) 토지이용계획제도'의 도입이 필요하다고 생각하십니까?

- ① 매우 필요하다 ② 약간 필요하다 ③ 보통이다
- ④ 별로 필요 없다 ⑤ 전혀 필요 없다

16. 국토계획법에 대응되는 별도의 농촌계획법이 필요하다고 생각하십니까?

- ① 매우 필요하다 ② 약간 필요하다 ③ 보통이다
- ④ 별로 필요 없다 ⑤ 전혀 필요 없다

17. 농어촌 지역개발사업이나 토지이용제도 등과 관련하여 개선이 필요하거나 건의하실 사항이 있다면 자유롭게 써주십시오.

■ 응답자 인적 사항

_____시·도 _____시·군 _____과(담당 업무_____)

성별: ① 남자 ② 여자

연령: ① 20대 ② 30대 ③ 40대 ④ 50대 이상

전체 업무경력: _____년 중 현재 담당 업무경력: _____년

직렬: ① 행정직 ② 토목직 ③ 도시계획직 ④ 농업직 ⑤ 기타 (_____)

연락처: _____

부 록 4

시·군 공무원 설문조사표: 농어촌개발 담당

1. 귀하의 시·군에서 농어촌지역 토지이용과 관련한 가장 큰 현안은 무엇이라고 생각하십니까?
 - ① 난개발 방지
 - ② 주거환경 개선
 - ③ 경관·미관 개선
 - ④ 토지이용규제 완화
 - ⑤ 농어촌에 맞는 유연한 토지이용제도 도입
 - ⑥ 미개발·저개발 대응
 - ⑦ 별도의 농어촌 공간계획제도 도입
 - ⑧ 기타 ()
2. 귀하의 시·군에서는 농어촌지역 난개발 실태가 어느 정도 심각한 상태라고 생각하십니까?
 - ① 전혀 문제없다
 - ② 거의 문제없다
 - ③ 보통이다
 - ④ 약간 심각하다
 - ⑤ 매우 심각하다
3. 현재 귀 시·군의 농어촌 경관을 훼손하는 가장 주된 시설은 무엇입니까?
 - ① 아파트
 - ② 공장·창고
 - ③ 펜션
 - ④ 전원주택
 - ⑤ 축사
 - ⑥ 음식점·숙박업소 등 관광시설
 - ⑦ 기타 ()
4. 귀하께서는 현 국토계획법(국토의 계획 및 이용에 관한 법률)이 농어촌지역 토지이용관리에 적합한 수단으로 작동하고 있다고 생각하십니까?
 - ① 매우 그렇다
 - ② 어느 정도 그렇다
 - ③ 보통이다
 - ④ 그렇지 않은 편이다
 - ⑤ 전혀 그렇지 않다

5. 귀하께서는 국토계획법에 의해 지정·관리되는 자연취락지구가 농촌마을 정비 및 관리에 적합한 효과적인 수단이라고 생각하십니까?

- ① 매우 그렇다 ② 대체로 그렇다 ③ 보통이다
④ 그렇지 않은 편이다 ⑤ 전혀 그렇지 않다

6. 귀하께서는 농·산지 전용 기준을 현재보다 강화하는 것을 어떻게 생각하십니까?

- ① 매우 찬성한다 ② 어느 정도 찬성한다 ③ 보통이다
④ 다소 반대한다 ⑤ 매우 반대한다

7. 귀하께서는 농어촌지역 토지이용과 개발사업이 계획적으로 이루어지도록 공간계획과 사업계획을 연계한 통합적 계획제도가 필요하다고 생각하십니까?

- ① 매우 필요하다 ② 약간 필요하다 ③ 보통이다
④ 별로 필요 없다 ⑤ 전혀 필요 없다

8. 귀하께서는 농어촌정비법의 마을정비구역 제도를 농어촌개발사업의 추진 여건에 맞게 개선하는 것이 어느 정도 필요하다고 생각하십니까?

- ① 매우 그렇다 ② 대체로 그렇다 ③ 보통이다
④ 그렇지 않은 편이다 ⑤ 전혀 그렇지 않다

9. 귀하께서는 현재 일부 사업(전원마을, 농어촌뉴타운)에만 적용되는 농어촌정비법의 마을정비구역 제도를 농어촌정비사업 전반으로 확대하는 등 현재보다 활용도를 높이는 것이 필요하다고 생각하십니까?

- ① 매우 필요하다 ② 약간 필요하다 ③ 보통이다
④ 별로 필요 없다 ⑤ 전혀 필요 없다

15. 국토계획법에 대응되는 별도의 농촌계획법이 필요하다고 생각하십니까?
- ① 매우 필요하다 ② 약간 필요하다 ③ 보통이다
④ 별로 필요 없다 ⑤ 전혀 필요 없다
16. 농어촌지역개발사업을 심의하는 심의위원회의 발전 방향에 대해 어떻게 생각하십니까?
- ① 현 도시계획위원회에 농어촌계획 전문가를 참여시켜 전문성을 확보한다
② 농정심의회에 공간정책 전문가를 참여시켜 현재 기능을 보완한다
③ 농어촌지역정책 분야를 심의할 수 있는 별도의 심의위원회를 새로 만든다
④ 농어촌지역개발사업에 대한 심의기능이 필요치 않으므로 현 제도를 유지한다
17. 귀하께서는 '선(先) 계획 - 후(後) 사업지원 원칙', 즉 '농어촌 토지이용계획이 수립되어 있는 곳에만 정책 사업을 지원한다'는 정책 방향에 대해 어떻게 생각하십니까?
- ① 매우 찬성한다 ② 어느 정도 찬성한다 ③ 보통이다
④ 다소 반대한다 ⑤ 매우 반대한다
18. 귀하께서는 농어촌지역의 분산 개발을 방지하기 위해, 앞으로 소규모 마을이 아닌 소재지나 중심마을 위주로 농어촌 지역개발사업을 시행하는 데 대해 어떻게 생각하십니까?
- ① 매우 찬성한다 ② 어느 정도 찬성한다 ③ 보통이다
④ 다소 반대한다 ⑤ 매우 반대한다
19. 농어촌지역개발사업의 효율적 추진을 위해 일본 등에서 추진 중인 '주민협정 및 조례에 근거한 유연성 있는(용도변경 포함) 토지이용계획제도'의 도입이 필요하다고 생각하십니까?
- ① 매우 필요하다 ② 약간 필요하다 ③ 보통이다
④ 별로 필요 없다 ⑤ 전혀 필요 없다

20. 농어촌 지역개발사업이나 토지이용제도 등과 관련하여 개선이 필요하거나 건의하실 사항이 있다면 자유롭게 써주십시오.

■ 응답자 인적 사항

_____시·도 _____시·군 _____과(담당 업무 _____)

성별: ① 남자 ② 여자

연령: ① 20대 ② 30대 ③ 40대 ④ 50대 이상

전체 업무경력: _____년 중 현재 담당 업무경력: _____년

직렬: ① 행정직 ② 토목직 ③ 도시계획직 ④ 농업직 ⑤ 기타 (_____)

연락처: _____

부 록 5

농어촌지역 토지이용 관련법의 주요 개정 내용

□ 국토계획법의 주요 개정 내용

	주요 개정 내용	시행일자	법령종류
개발행위허가 등의 대상과 기준을 조정	· 녹지지역·관리지역·농림지역·자연환경보전지역 안에서 연접하여 개발하거나 수차에 걸쳐 부분적으로 개발하는 경우 하나의 개발행위로 보아 개발행위허가 제한규모에의 해당 여부를 결정해 왔으나, 주거생활의 불편 해소를 위해 제1종근린생활시설과 주택법에 의한 사업계획승인 대상이 아닌 주택에 대해서는 그러한 개발행위 규모 산정방법을 적용하지 않음	'04.1.20 (공포 및 시행)	시행령
공익사업에 의한 자연녹지지역 내 레미콘공장 이전 가능	· 공익사업으로 인해 이전하는 레미콘공장은 사업장과의 시간적 접근한계 등을 고려하여 당해 시·군 안의 자연녹지지역 안에 설치할 수 있도록 함	'04.1.20 (공포 및 시행)	시행령
관리지역 내 공장 설치 및 용도 제한 완화	· 종전에는 세분되기 전의 관리지역 안에서는 1만 m ² 미만의 공장의 설치를 제한하고, 농업·임업 축산업 수산업용을 제외한 창고의 설치를 금지하던 것을, 2002년 12월 31일 이전에 준공된 공장의 경우에는 기존 공장부지 안에서 증축·개축을 할 수 있도록 하고, 2002년 12월 31일 이전에 공장설립승인을 얻거나 신청한 경우 면적과 관계없이 설치할 수 있도록 함 - 영 시행일부터 1년 이내에 착공신고를 하도록 하고, 창고의 경우에는 도시계획조례가 정하는 바에 의하여 농업 임업 축산업 수산업 용 외의 용도도 허용할 수 있도록 함	'04.1.20 (공포 및 시행)	시행령
수산자원보호구역 및 관광지 내 시설 설치 허용	· 수산자원보호구역 내 의료시설 운동시설 등 주민편익시설을 광범위하게 허용하고, 관광지·관광단지 또는 관광농원지역에 일반음식점·숙박시설 설치 허용	'04.1.20 (공포 및 시행)	시행령
제2종 지구단위계획구역 지정기준 완화	· 지구단위계획구역 안에서 초등학교용지를 확보하여 관할 교육청의 동의를 얻은 경우 등 학생 수용이 가능한 경우에는 제2종 지구단위계획구역의 최소면적기준을 현행 30만 m ² 에서 10만 m ² 이상으로 완화할 수 있도록 함	'05.1.15 (공포 및 시행)	시행령

주요 개정 내용		시행일자	법령종류
공장부지 증설에 대한 연접개발규제 완화	· 당초의 공장부지 면적이 1만 m ² 미만인 경우로 2002년 12월 31일 이전에 준공된 공장 등이 종전 부지면적의 50%범위 안에서 공장부지를 확장하는 경우에는 연접개발 제한 규정을 적용하지 않음	'05.1.15 (공포 및 시행)	시행령
도시기본계획 승인사무 이양	· 시장·군수가 수립하는 도시기본계획의 경우 최초로 수립하는 것에 한해 건설교통부장관의 승인을 얻도록 하고, 이후의 도시기본계획에 대한 승인사무는 도지사에게로 이양	'05.7.1 (05.3.31 공포)	법률
골프장의 설치를 위한 도시관리계획 입안 절차의 간소화	· 체육시설 중 골프장 설치를 위한 도시관리계획 입안 시 지방의회의 의견청취를 하도록 한 종전의 규정을 삭제	'05.9.8 (공포 및 시행)	시행령
관리지역 내 소규모 공장 신설 제한적 허용	· 종전에는 관리지역 내 1만 m ² 미만의 소규모 공장의 신설을 제한하였으나, 「환경정책기본법」상의 특별대책지역 등이 아닌 관리지역 안에서 농공단지에 허용되는 업종을 중심으로 1만 m ² 미만의 소규모 공장의 신설을 도시계획위원회의 심의를 거쳐 허용할 수 있도록 함	'05.9.8 (공포 및 시행)	시행령
비도시지역의 토지분할 행위에 대한 개발행위허가 적용	· 법률에서 도시지역 외의 지역의 부동산을 대상으로 한 투기 및 분양 사기를 방지하기 위해 도시지역 외 지역(녹지지역 관리지역 농림지역 및 자연환경보전지역) 안에서 토지를 분할하려는 경우에도 개발행위허가 적용 - 토지분할의 면적이 「건축법」에 따른 분할제한면적 이상으로서 도시계획조례가 정하는 면적 이상이어야 하고, 「소득세법 시행령」 제168조의3제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역 중 토지에 대한 투기가 성행하거나 성행할 우려가 있다고 판단되는 지역으로서 건설교통부장관이 지정 고시하는 지역 안에서의 토지분할이 아니어야 하며, 토지분할의 목적이 관계법령에 따라 제한되지 않아야 토지분할을 허가	'06.3.8 (05.12.7 공포/ '06.3.23 (공포 및 시행)	법률/ 시행령
제2종 지구단위계획구역의 용적률 상향조정	· 아파트 건설이 가능한 계획관리지역 안에 있는 제 2종 지구단위계획구역의 경우 용적률을 150% 이내로 규제하고 있었으나, 제 2종 지구단위계획구역에 적용되는 용적률 완화 비율의 상한을 150%에서 200%로 상향 조정	'07.4.20 (07.4.19 공포)	시행령
미세분 관리지역에 대한 건축제한 강화	· 미세분 관리지역에 대해 개발가능 용도인 계획관리지역의 건축제한을 적용하고 있어 난개발의 소지가 있으므로, 세분되지 않은 관리지역에 대해 관리지역 중 건축규제가 가장 강한 보전관리지역의 건축제한을 적용하도록 함	'08.1.8 (공포 및 시행)	시행령

주요 개정 내용	시행일자	법령종류
계획관리지역 내 소규모 공장설립 규제 완화	'08.1.8 (공포 및 시행)	시행령
개발행위 허가규모 산정 시 연접 합산제도 개선	'08.9.29 ('08.9.25 공포)	시행령
농공단지 및 자연녹지지역의 기존 공장 등의 건폐율 완화 등 공장입지규제 완화	'08.9.29 ('08.9.25 공포)	시행령
다른 법률에 따른 구역 등의 지정 등 제한 완화	'09.2.6 (공포 및 시행)	법률
특별시·광역시 도시기본계획에 대한 국토해양부장관의 승인권한 폐지	'09.2.6 (공포 및 시행)	법률
국토해양부장관의 도시관리계획 결정권한 조정	'09.2.6 (공포 및 시행)	법률
개발행위허가 시 연접 합산기준 개선	'09.7.7 (공포 및 시행)	시행령

주요 개정 내용	시행일자	법령종류
<p>보전 목적의 용도지역에 있는 기존 공장의 한시적 증축 허용</p>	<p>'09.7.7 (공포 및 시행)</p>	<p>시행령</p>
<p>계획관리지역의 공장 업종제한 폐지</p>	<p>'09.7.7 (공포 및 시행)</p>	<p>시행령</p>
<p>지구단위계획 수립내용의 간소화 대상 명시</p>	<p>'09.8.7 (085 공포)</p>	<p>시행령</p>
<p>공장 등 대규모 단일시설물에 대한 개발행위허가 규모 제한 완화</p>	<p>'10.4.29 (공포 및 시행)</p>	<p>시행령</p>
<p>연접개발제한제도의 개선</p>	<p>'10.4.29 (공포 및 시행)</p>	<p>시행령</p>
<p>연접개발 제한 폐지 및 난개발 방지를 위한 개발행위허가제도 보완</p>	<p>'11.3.9 (공포 및 시행)</p>	<p>시행령</p>

	주요 개정 내용	시행일자	법령종류
개발행위허가 기준 개선	<ul style="list-style-type: none"> · 대규모 부지가 필요한 골프장, 스키장 등의 개발행위를 위한 토지 형질변경 등의 경우 표고·경사도 등에 대한 도시계획조례의 기준이 그 개발행위의 특성이나 지형 여건 등에 비추어 현저히 불합리하면 도시계획위원회의 심의를 거쳐 기준을 완화하여 적용할 수 있도록 하고, 도시계획조례로 개발행위 대상사업 및 면적 등에 따라 도로 너비와 교통소통의 기준을 다르게 정할 수 있도록 함 	'11.3.9 (공포 및 시행)	시행령
기존 공장에 대한 한시적 건폐율 완화 연장	<ul style="list-style-type: none"> · 2년간('09.7.7.~'11.7.6.) 녹지지역 및 계획관리지역을 제외한 비도시지역에 위치한 기존 공장의 건폐율 상한을 도시계획위원회의 심의를 거쳐 40%까지 완화할 수 있도록 하던 것을 추가로 2년간 연장 	'11.7.1 (공포 및 시행)	시행령
생산녹지지역 내 건축물의 건폐율 완화	<ul style="list-style-type: none"> · 생산녹지지역에 건축 가능한 건축물의 건폐율을 20%이하의 범위에서 시·군 도시계획조례로 정하던 것을, 생산녹지지역에 농수산물 가공·처리시설, 농수산업 관련 시험·연구시설 및 농산물 건조·보관시설을 건축하는 경우에는 그 건폐율은 해당 생산녹지지역이 위치한 시·군의 농어업 인구 현황, 농수산물 가공·처리시설의 수급실태 등을 종합적으로 고려하여 60%이하의 범위에서 해당 시·군의 도시계획조례로 정하도록 하여 해당 건축물의 건폐율을 완화 	'11.9.16 (공포 및 시행)	시행령
농업진흥지역 보전산지 등의 해제에 따른 용도지역 변경 시 절차 간소화	<ul style="list-style-type: none"> · 시·도지사가 농업진흥지역 또는 보전산지를 해제하면서 용도지역 변경을 위한 시·군관리계획의 변경이 필요하여 시·도도시계획위원회의 심의를 거친 경우에는 시·도 농업·농촌 및 식품산업정책심의회 또는 지방산지관리위원회의 심의를 거친 것으로 보도록 함 	'12.4.15 ('11.4.14 공포)	법률
지구단위계획의 형식적 구분 폐지 및 지구단위계획구역의 지정 대상 확대	<ul style="list-style-type: none"> · 제1종 지구단위계획과 제2종 지구단위계획의 형식적 구분을 폐지하는 대신 지구단위계획구역의 지정 목적 및 중심기능, 해당 용도지역의 특성 등을 고려하여 지구단위계획을 수립하도록 함 · 준산업단지, 관광단지, 도시지역 내 복합적인 토지이용 증진을 위한 체계적인 개발이 필요한 지역, 도시지역 내 유희토지의 효율적 개발 등을 위한 정비가 필요한 지역에도 지구단위계획구역을 지정할 수 있도록 함 	'12.4.15 ('11.4.14 공포)	법률
용도지역 및 기반시설 등에 따른 개발행위허가 기준 차등화	<ul style="list-style-type: none"> · 지역의 특성, 개발상황, 기반시설 현황 등을 고려하여 개발행위 허가기준을 시가화 용도, 유보 용도, 보전 용도로 구별하여 정할 수 있도록 함 	'12.4.15 ('11.4.14 공포)	법률

□ 농지법의 주요 개정 내용

주요 개정 내용		시행일자	법령종류
농업보호구역 내 숙박시설 위락시설 등의 설치 제한	· 농업보호구역 안에서는 숙박시설 위락시설 등의 설치를 제한하여 농업보호구역 안에 있는 농지 관리를 강화함	'02.4.1 (02.14 공포)	법률
농림부장관의 일부 권한을 지방자치단체에 이양	· 농지의 타용도 일시사용의 허가 및 협의에 관한 농림부장관의 권한을 시장·군수 및 자치구구청장의 권한으로 이양	'02.4.1 (02.14 공포)	법률
농업생산기반이 정비된 우량 농지의 분할 제한	· 농업생산기반이 정비되고 규모화된 우량한 농지가 지나치게 세분화되는 것을 방지하기 위해 농지의 개량, 교환 분합, 전용 등 불가피한 경우를 제외하고는 농업생산기반정비사업이 시행된 농지를 2천㎡ 이하로 분할할 수 없도록 함	'03.1.1 (02.12.18 공포)	법률
농업진흥구역 내 허용 시설 확대	· 농업진흥구역 안에서 설치할 수 있는 시설에 보건진료소 마을공동주차장 및 마을공동취수장을 새로이 포함시켜 농업인의 공동생활의 편익을 증진	'03.1.1 (02.12.18 공포)	시행령
농지전용허가권한 위임범위의 확대	· 농업진흥지역 밖의 농지전용에 대해서는 3만 ㎡미만까지 시장 군수가 허가할 수 있도록 농지전용허가권한 위임범위를 확대	'04.12.30 (공포 및 시행)	시행령
창업 중소기업의 최초 설립 공장에 대한 농지조성비 면제	· 창업 및 공장설립 활성화를 위해 중소기업이 창업일부터 1년 이내에 농업진흥지역 밖의 농지를 전용하여 최초로 설립하는 공장에 대해서는 농지조성비를 면제	'04.12.30 (공포 및 시행)	시행령
농업진흥지역 해제규모 확대	· 지정요건에 부적합하게 된 경우 농업진흥지역을 해제할 수 있는 규모를 종전 1만㎡에서 2만㎡로 확대	'06.1.22 (06.1.20 공포)	시행령
농업진흥지역 내 토지이용규제 완화	· 농업생산자단체가 농업진흥구역에서 농산물판매시설을 설치할 수 있도록 하는 등 토지이용행위의 제한을 완화	'06.1.22 (06.1.20 공포)	시행령
농지보전부담금 부과기준 마련	· 농지보전부담금의 부과기준을 전용하는 농지의 개별공시지가의 30%로 하되, 그 금액이 농림부장관이 고시하는 금액을 초과하는 경우에는 그 고시금액을 한도로 하는 상한제를 도입 ※ 농지보전부담금을 공시지가를 기준으로 부과하도록 「농지법」이 개정됨에 따라 그 기준을 설정	'06.1.22 (06.1.20 공포)	시행령

	주요 개정 내용	시행일자	법령종류
농지전용에 대한 규제 완화	<ul style="list-style-type: none"> 농업진흥지역 밖의 농지에 축사를 설치하고자 하는 경우 축중에 관계없이 3만㎡까지는 신고만으로 농지전용이 가능하도록 함 농업진흥지역 안의 농지에 축사를 설치하는 경우 3천㎡까지는 농지보전부담금을 면제 	'06.1.22 (06.1.20 공포)	시행령
농업진흥지역의 해제·변경요건 완화	<ul style="list-style-type: none"> 법률에서 시·도지사가 농림부장관의 승인 없이 농업진흥지역 또는 용도구역을 변경하거나 해제할 수 있도록 관련 규정이 신설됨에 따라, 그 대상을 1만㎡ 이하의 농업진흥지역을 해제하거나 해당 지역의 여건변화 등으로 농업보호구역의 전부 또는 일부를 농업진흥구역으로 변경하는 경우로 함 	'07.6.29 (공포 및 시행)	시행령
농지전용허가 제한대상시설 축소	<ul style="list-style-type: none"> 농수산물의 가공·처리시설, 농업기계수리시설, 남은 음식물이나 농수산물의 부산물을 이용한 유기질비료 또는 사료의 제조시설을 농지전용허가 제한대상시설에서 제외 농수산물의 가공·처리시설 등은 농업진흥지역 안에서 할 수 있는 행위로 규정되어 있으나 농지전용허가 제한대상시설로 되어 있어 이를 설치하기 곤란 	'07.6.29 (공포 및 시행)	시행령
농지 내 축사 설치 허용	<ul style="list-style-type: none"> 농지의 범위에 축산물 생산시설의 부지를 포함시켜 농지전용 절차를 거치지 않고도 농지에 축사를 설치·운영할 수 있도록 함 농지의 범위에 유지, 양·배수시설, 수로, 농로, 제방, 축사와 농림부령으로 정하는 그 부속시설 등 시설의 부지를 추가 	'07.7.4 (07.13 공포 '07.6.29 (공포 및 시행)	법률/ 시행령
농업진흥지역 해제 시 대체지 지정제도의 폐지	<ul style="list-style-type: none"> 농지전용 등으로 농업진흥지역을 해제하는 경우 대체지 지정을 하지 않을 수 있도록 함 	'08.6.5 (공포 및 시행)	시행령
시·도지사의 자율적 농업진흥지역 해제권한 확대	<ul style="list-style-type: none"> 농림수산식품부장관과의 협의를 거쳐 지정되거나 결정된 지역 지구·구역·단지 등 안에서 시·도지사가 농업진흥지역을 해제하는 경우에는 그 면적이 1만㎡를 초과하는 때에도 농림수산식품부장관의 승인 없이 가능함 	'08.6.5 (공포 및 시행)	시행령
농수산물가공·처리시설 설치 면적 제한 완화	<ul style="list-style-type: none"> 농업진흥구역에 설치할 수 있는 농수산물가공·처리시설 부지의 면적에 제한이 있어 농업인의 소득증대에 필요한 시설의 규모화가 곤란함에 따라, 농업진흥구역에 설치할 수 있는 농수산물가공·처리시설 부지의 면적을 3천㎡ 미만에서 1만㎡ 미만으로 확대 	'08.6.5 (공포 및 시행)	시행령
시·도지사의 농지전용 허가권한 확대	<ul style="list-style-type: none"> 농업진흥지역 밖이면서 계획관리지역이나 자연녹지지역에 3만㎡ 이상의 농지에 대한 농지전용 허가권한을 시·도지사에게 모두 위임하여 농지전용 절차를 간소화 	'08.6.5 (공포 및 시행)	시행령

주요 개정 내용		시행일자	법령종류
농업인이 농지 출자·임대로 체육시설 개발사업에 참여 시 농지 보전부담금 면제	· 농어촌지역에서 체육시설 설치와 같은 개발이 이루어져도 농업인은 농지 매각 대금 외에 개발이익을 얻기 어려움에 따라, 농업인이 골프장·승마장 등의 체육시설 설치에 농지를 출자 또는 임대하는 방식으로 참여하는 경우 그 출자분 또는 임대분에 대하여 농지보전부담금을 감면	'08.6.5 (공포 및 시행)	시행령
계획관리지역·자연녹지지역 내 농지의 한국토지공사 취득 허용	· 장래 공익사업에 필요한 용지 공급을 위해 계획관리지역과 자연녹지지역 안의 농지를 한국토지공사가 취득할 수 있도록 하되, 그 농지를 전용하기 전까지는 한국농어촌공사에 위탁하여 임대하거나 사용대(使用賃)하도록 함	'09.11.28 (0527 공포)	법률
농지관리위원회 폐지	· 농지관리위원회가 폐지됨에 따라 농지전용허가 시 농지관리위원회의 확인절차를 삭제하고, 농지관리위원회가 확인하던 사항은 해당 시장·군수·구청장이 심사할 때 확인하도록 하며, 농지관리위원회의 구성·운영 관련 조항을 삭제	'09.11.28 (0527 공포)/ '09.11.28 (091126 공포)	법률/ 시행령

□ 산지관리법의 주요 개정 내용

주요 개정 내용		시행일자	법령종류
보전산지 안에서의 행위제한제도 완화	· 임업용산지 안에서 설치 가능한 유기질비료시설에 축산분뇨처리시설 뿐만 아니라 폐목재·짚·음식물쓰레기 처리시설도 해당함을 명확하게 규정하고, 수산자원보호구역 내 3천 m ² 미만의 산지에는 양어장·양식장 설치가 가능해짐 - 종전에는 임업용산지 안에 설치할 수 있는 유기질비료처리시설의 범위가 명확하지 않고, 수산자원보호구역 안이라도 공익용산지에 해당하면 양어장 및 양식장을 설치할 수 없었음	'05.8.5 (공포 및 시행)	시행령
산지복구의무 면제대상 확대	· 수목의 벌채 및 산림의 형질변경 없이 물건을 적치한 경우에 적치한 물건을 훼손행위 없이 모두 반출한 경우와 산지전용허가를 받은 자가 산지전용기간 이내에 목적사업을 완료하지 못하여 복구를 위한 대집행 전에 다시 산지전용허가를 받고자 허가를 신청한 경우로서 산림으로 복구하는 것이 불합리하다고 인정되는 경우 복구의무 면제 - 종전에는 벌채 또는 산림형질변경행위 없이 물건을 적치한 경우와 산지전용허가를 받은 자가 산지전용기간 이내에 목적사업을 완료하지 못해 다시 허가를 받는 경우에도 우선 복구설계서를 작성하여 복구하도록 함	'05.8.5 (공포 및 시행)	시행령

	주요 개정 내용	시행일자	법령종류
임업용산지 안에서 행위제한 완화	<ul style="list-style-type: none"> · 임업용산지 안에서 삭도 및 궤도를 설치할 수 있도록 하고, 산지 전용 허가 또는 신고를 통해 산림욕장 산책로 탐방로 및 등산로를 누구나 설치할 수 있도록 함 - 종전에는 임업용산지 안에서 삭도 및 궤도의 설치가 제한되어 임업의 기계화가 곤란하고, 임업용산지 안에서 일부 산림공익시설은 국가·지자체가 설치하는 경우에만 가능하여 산림공익시설에 대한 민간투자사업이 제한됨 	'07.2.1 (공포 및 시행)	시행령
산지전용허가 기준의 완화	<ul style="list-style-type: none"> · 재해복구사업지는 평균경사도가 25도를 초과하는 경우에도 산지전용을 하여 재해복구시설을 설치할 수 있도록 하고, 자금조달계획의 명확성을 산지전용허가기준에서 제외 - 재해위험이 많은 재해복구사업지의 경우 대부분 급경사를 이루고 있어 평균경사도 기준 적용이 불합리하고, 자금조달계획의 명확성에 대한 기준이 불분명하여 담당 공무원이 관례상 요구하는 은행예금 잔고증명서가 산지전용을 하려는 자에게 부담으로 작용하였음 	'07.2.1 (공포 및 시행)	시행령
보전산지에서의 행위제한 완화	<ul style="list-style-type: none"> · 보전산지 안에서도 산촌개발사업을 위한 시설 및 숲속교실 숲속수련장·산림박물관 등 산림교육시설을 설치할 수 있도록 함 - 종전에는 보전산지 안에서는 산촌개발사업을 위한 시설 및 산림교육시설의 설치가 제한되어 임업인의 소득증진 및 산림 공익기능을 위한 시설 설치가 불가하였음 	'07.7.27 ('07.1.26 공포)/ '07.7.27 (공포 및 시행)	법률/ 시행령
산지전용신고 대상 확대 (산지전용허가 적용 해제)	<ul style="list-style-type: none"> · 종전에는 산지전용허가를 받도록 되어 있었던 산촌개발사업과 관련된 시설, 산림재해예방·재해복구·재해수습을 위한 시설, 숲속교실·숲속수련장·산림박물관 등 산림교육시설을 설치하려는 경우 산지전용신고를 통해 가능하도록 함 	'07.7.27 (공포 및 시행)	시행령
대체산림자원 조성비 감면대상 확대	<ul style="list-style-type: none"> · 문화재 보존·정비 및 서비스산업 활성화를 도모하고자, 국가 지방자치단체가 문화재의 보존·정비 및 활용사업 시설을 설치하거나 관광단지를 지정하는 경우 대체산림자원조성비의 전부 또는 일부를 감면하도록 함 	'07.7.27 (공포 및 시행)	시행령
산지전용제한지역 지정의 해제 요건 보완	<ul style="list-style-type: none"> · 임도·산림경영관리사 등 산림경영과 관련된 시설 등을 지역여건 및 산지 특성상 불가피하게 산지전용제한지역에 설치할 필요가 있다고 인정하여 해당 지방자치단체장이 산지전용제한지역 지정의 해제를 요청하는 경우와 산지전용제한지역에 국립묘지를 설치하는 경우에는 산지전용제한지역지정을 해제할 수 있도록 함 	'08.7.24 (공포 및 시행)	시행령
임업용산지에서의 행위제한 완화	<ul style="list-style-type: none"> · 증가하는 도시민의 농어촌 휴양 수요 충족 및 농민의 소득 증대를 위해 임업용산지에서의 행위제한을 완화하고자, 임업용산지에서는 종전에 1만㎡ 미만의 농어촌관광휴양단지 및 관광농원에 한하여 설치가 가능했으나 그 면적을 3만㎡ 미만으로 확대함. 	'08.7.24 (공포 및 시행)	시행령

	주요 개정 내용	시행일자	법령종류
	<ul style="list-style-type: none"> · 영화 또는 방송프로그램의 제작을 목적으로 설치하는 야외촬영시설의 경우 종전에는 임시로 설치하는 것만 인정되었으나 영구적으로 설치하는 것도 가능하도록 함 		
권한의 위임 범위 확대	<ul style="list-style-type: none"> · 산지전용 절차를 간소화하기 위해 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 도시지역 및 계획관리지역의 경우에는 산지전용면적이 50만㎡ 이상(보전산지는 3만㎡ 이상)인 산지전용허가 등에 관한 산림청장의 권한을 시·도지사에게 위임하는 등 권한의 위임 범위를 확대함 	'08.7.24 (공포 및 시행)	시행령
산지에서의 용도지역 등의 지정에 관한 협의기준 보완	<ul style="list-style-type: none"> · 산지를 용도지역 등으로 지정하려는 경우 종전에는 편입되는 보전산지의 면적이 '사업계획부지 총 면적의 100분의 50을 초과하지 못하도록 하던 것을, 편입되는 보전산지의 비율이 '해당 시·군·구의 보전산지 면적 비율'을 초과하지 못하는 것으로 개정함 - 보전산지가 많아 낙후된 지방자치단체일수록 산지를 개발하는 경우 편입되는 보전산지의 비율이 높을 수밖에 없으나, 관계 행정기관의 장이 타 법률에 따라 용도지역 등으로 지정하는 경우 산림청장이 협의해 주는 기준에서는 편입되는 보전산지의 상한 비율을 모든 지방자치단체에 동일하게 적용하여 낙후지역 개발에 지장을 초래 	'08.7.24 (공포 및 시행)	시행령
산지전용허가 기준의 적용범위 및 세부기준 보완	<ul style="list-style-type: none"> · 공장설립허가를 위한 인허가를 받으려는 경우로서 계획상의 도로의 이용에 대해 이미 산지전용허가를 받은 자의 동의를 얻은 경우와 공업지역 및 계획관리지역에서 1만㎡미만의 공장시설을 설치하는 경우 등에는 산지전용을 할 수 있도록 함 	'08.7.24 (공포 및 시행)	시행령
임업용산지에서의 행위제한 완화	<ul style="list-style-type: none"> · 농업의 경쟁력 강화를 위하여 임업용산지에서 영농조합법인 및 농업회사법인 등이 주체가 되어 집단화된 형태로 사업을 수행할 수 있도록 할 필요에 따라, 농림어업인 또는 「농업 농촌 및 식품산업 기본법」에 따른 생산자단체뿐만 아니라 같은 법에 따른 영농조합법인, 농업회사법인 및 「수산업법」에 따른 영어조합법인도 농림어업용 생산시설 등을 설치할 수 있도록 함 	'09.4.20 (공포 및 시행)	시행령
산지전용허가 기준 구체화	<ul style="list-style-type: none"> · 목적사업의 성격, 주변경관, 설치하려는 시설물의 배치 등을 고려할 때 전용하려는 산지의 면적이 과다하게 포함되지 않도록 하되, 공장의 경우는 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」에 따른 공장입지의 기준을, 건축물의 경우는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 건축물의 건폐율 기준을 고려하도록 함 - 산지전용허가기준 중 산지전용면적의 적정성이 추상적으로 규정되어 지방자치단체별로 기준이 달라 구체적인 기준을 제시할 필요가 있었음 	'09.4.20 (공포 및 시행)	시행령

	주요 개정 내용	시행일자	법령종류
대체산림자원 조성비 감면대상 확대	<ul style="list-style-type: none"> · 소기업에 대한 경제활동 지원, 영농조합 등과 산림조합 및 산림조합중앙회의 생산활동 지원 및 전통사찰 보전을 위해 산지전용에 따른 대체산림자원 조성에 드는 비용을 감면할 필요에 따라, 다음의 경우 대체산림자원조성비를 100% 감면하도록 함 - 건축면적 또는 이에 준하는 사업장의 면적이 1천 m²미만인 소기업이 수도권 외의 지역에서 신축 증축 또는 이전하려는 공장과 소기업을 100분의 50 이상 유지하기 위해 조성하는 국가산업단지, 일반산업단지, 도시첨단산업단지 또는 농공단지 - 농림어업인, 영농조합법인과 농업회사법인, 영어조합법인 및 산림조합 및 산림조합중앙회가 설치하는 야생조수의 인공사육시설 양어장·양식장 등과 농림축산물의 창고·집하장 등 - 「전통사찰보존법」에 따라 지정하여 등록된 전통사찰이 불사를 위하여 설치하는 시설과 진입로·현장사무소 등 부대시설 	'09.4.20 (공포 및 시행)	시행령
산지전용 허가기준 등의 적합여부에 대한 관계전문기관 지정 또는 조사협의체 운영	<ul style="list-style-type: none"> · 산림청장은 대통령령으로 정하는 면적 이상의 산지에 대한 구역 등의 지정을 협의하거나 전용을 허가하는 경우 구역지정기준 또는 산지전용기준에 부합하는지 여부를 조사 검토하기 위해 관계전문기관을 지정하거나 조사협의체를 구성·운영할 수 있도록 함 	'09.11.28 ('09.5.27 공포)	법률
공익용산지 안에서 농림어업인의 주택 신축 허용	<ul style="list-style-type: none"> · 공익용산지에서 농림어업인 주택의 증축 개축은 허용하고 있으나 주택 신축은 허용되지 않아 생업 영위에 불편이 있다는 문제제기에 따라, 농림어업인이 자기 소유의 산지에서 직접 농림어업을 경영하면서 실제로 거주하기 위해 주택 및 그 부대시설을 설치할 경우 부지면적 660m² 이하까지 신축을 허용함 	'09.11.28 ('09.11.26 공포)	시행령
산지전용허가기준 등의 적합성 여부 확인 대상 면적	<ul style="list-style-type: none"> · 법률에서 일정 면적 이상의 산지에 대해 산지전용허가기준 등의 적합성 여부를 확인하도록 함에 따라, 산지에서의 구역등의 지정 협의, 산지전용허가 또는 협의 면적이 50만 m² 이상 또는 보전산지인 경우는 3만 m² 이상인 경우로 산지전용허가기준 등의 적합성 여부 확인 대상면적을 정함 	'09.11.28 ('09.11.26 공포)	시행령
농림어업용의 경미한 시설의 설치 조건 중 시설의 최소규모 폐지	<ul style="list-style-type: none"> · 농기계수리시설, 농기계창고, 농축수산물의 창고 집하장 또는 가공시설의 경우 5천 m² 이상의 농지에 농업경영을 하거나 3천 m² 이상의 산지에 산림경영을 하는 경우 시설의 최소규모를 1천 m² 이상으로 제한하던 규정을 폐지함 	'09.11.28 ('09.11.26 공포)	시행령
산지일시사용 제도 도입	<ul style="list-style-type: none"> · 산지를 형질변경할 때 산지의 상태로 복구할 것을 조건으로 다른 용도로 일정기간 사용하기 위해 형질을 변경하거나, 산지의 용도로 계속 사용하기 위해 형질을 변경하는 경우에는 지목변경을 전제로 하는 산지전용과 구분하기 위하여 산지일시사용제도를 도입함 	'10.12.1 ('10.5.31 공포)	법률

주요 개정 내용	시행일자	법령종류
<p>산지관리기본계획제도 도입</p> <ul style="list-style-type: none"> · 산지를 둘러싼 사회경제적 여건변화, 산지보전과 이용수요에 효율적으로 대처하고, 산지의 다양한 기능을 제고하기 위하여 종합적이고 체계적으로 산지를 관리할 필요에 따라, 전국의 산지를 대상으로 산지관리의 목표와 기본 방향 및 보전과 이용전망 등에 대해 10년마다 산지관리기본계획을 수립하는 산지관리기본계획제도를 도입함 	<p>'10.12.1 ('10.5.31 공포)</p>	<p>법률</p>
<p>산지전용 산지일시사용 제한지역의 지정 해제 시 중앙산지관리위원회 심의 생략</p> <ul style="list-style-type: none"> · 산지전용허가를 받았거나 산지전용 산지일시사용 제한지역으로서 가치를 상실한 경우 등에는 중앙산지관리위원회의 심의를 거치지 않을 수 있도록 함 	<p>'10.12.1 ('10.5.31 공포)</p>	<p>법률</p>
<p>준보전산지의 전용허가기준 완화 및 조례 위임근거 규정</p> <ul style="list-style-type: none"> · 사업부지에 준보전산지가 80% 이상 포함된 경우 사업부지에 편입되는 나머지 보전산지(임업용산지)에 대한 행위제한을 준보전산지에 준하여 완화하고, 이 법 시행규칙에 있는 산지전용 면적제한에 관한 조례 위임 근거를 법률에 규정함 - 산지를 대상으로 사업을 추진할 경우 사업계획지에 준보전산지와 일부 보전산지가 포함되는 것이 일반적이므로 준보전산지 활용도를 제고하기 위해 보전산지의 행위제한을 완화할 필요가 있고, 당시 보전산지의 전용비율이 증가하고 있어 준보전산지 위주의 전용을 유도할 필요가 있다는 데 따른 개정임 	<p>'10.12.1 ('10.5.31 공포)</p>	<p>법률</p>
<p>산지전용 타당성조사제도 도입</p> <ul style="list-style-type: none"> · 산지전용 또는 산지일시사용 허가를 할 때는 미리 기본계획 지역계획과 산지전용·산지일시사용의 필요성, 적합성, 환경성 등을 종합적으로 고려하기 위해 산지전용 타당성조사 제도를 신설하고, 그 결과 및 검토의견은 정보공개 대상이 되도록 함 - 합리적·체계적인 산지전용 업무를 추진하기 위해 전문기관에서 산지전용의 타당성을 전문적으로 조사하는 시스템을 마련하고자 함 	<p>'10.12.1 ('10.5.31 공포)</p>	<p>법률</p>
<p>산지이용을 위한 지역·지구 등 변경 해제절차 일원화</p> <ul style="list-style-type: none"> · 용도지역 변경절차와 보전산지 해제절차를 연계하기 위해 지방계획위원회에서 심의한 사항을 지방산지관리위원회에서 심의한 것으로 봄 - 개별법에 따른 지역·지구의 지정기준 규제내용 담당부서 지정절차 허가행위 등이 제각각이기 때문에 토지이용에 혼란을 초래하여 이를 일원화 및 통합·단순화할 필요가 있다는 데 따른 개정임 	<p>'10.12.1 ('10.5.31 공포)</p>	<p>법률</p>

참고 문헌

• 국내 문헌

- 기획재정부. 2008. 「국가재정운용계획(2008~2012)」.
- 김수석·박시현·채광석·김창호·황연수·황한철. 2009. 「경제·사회여건 변화에 따른 농지제도 개편방안(2/2차연도)」. 한국농촌경제연구원.
- 김수석·박시현·채광석·김광수. 2010. 「외국의 국토관리 및 농지제도」. 한국농촌경제연구원.
- 김영태·정희남·김선지. 2010. 「프랑스의 도시계획 및 토지이용제도 연구」. 국토연구원.
- 김정섭·박시현·김영단·임지은. 2011. 「농촌 지역 활성화 정책의 평가와 발전 방안」. 한국농촌경제연구원.
- 김현호·한표환. 2005. 「낙후지역 개발사업의 조정방안 연구」. 한국지방행정연구원.
- 박 경·구자인. 2006. 「중앙·시군 단위 농어촌 지역개발사업 추진체계 정비에 관한 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 상주시. 2008. 「2020 상주도시기본계획」.
- 상주시. 2010. 「2015년 상주도시관리계획」.
- 서순탁·최봉문·이병준·이삼수·최대식. 2008. “지역·지구 등의 토지이용 합리화 방안.” 「도시정보」 통권 제319호(2008년 10월호). 대한국토·도시계획학회.
- 서순탁. 2009. “비도시지역 계획적 관리방향과 정책과제.” 비도시지역의 체계적 관리방안 세미나 발표자료. 대한국토·도시계획학회.
- 성주인. 2005. 「농촌의 경관가치 평가와 관리 방안: 관리 실태와 정책 방안」. 한국농촌경제연구원.
- 송미령·김홍상. 2001. “국토이용체계 개편에 따른 농촌계획의 위상과 방향 정립.” 한국농촌경제연구원·새국토연구협의회.
- 송미령·박석두·김수석·성주인. 2003a. 「국토계획체계 변화에 따른 농촌계획 수립에 관한 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 송미령·박석두·김수석·성주인. 2003b. 「외국의 농촌계획 및 정비제도」. 한국농촌경제연구원.
- 송미령·박주영. 2004. 「농촌 지역개발사업의 체계화 방안」. 한국농촌경제연구원.
- 송미령·박경철. 2005. “농촌경관 보전을 위한 정책 동향과 시사점.” 「농촌경제」 28(3):

121-137.

- 송미령·박주영. 2007b. 「선진국 농촌정책의 최근 동향과 시사점: 영국, 프랑스, 독일, 일본」. 한국농촌경제연구원.
- 송미령·김광선·권인혜. 2008a. 「농촌 및 낙후지역 개발사업의 추진 실태와 통합적 추진모형 구축」. 한국농촌경제연구원.
- 송미령·이동필·박주영·최양부·유학렬·조영재. 2008b. 「시·군 기초생활권 정책 발전방안 구상」. 한국농촌경제연구원.
- 송미령·이동필·성주인·김정섭·박주영·윤병석. 2008c. 「‘창조적 광역발전’ 시대의 농림수산 식품부 사업 광역화 및 체계화 방안 연구: 농촌정책의 체계화를 중심으로」. 한국농촌경제연구원.
- 송미령·박시현·성주인·김광선·권인혜. 2009a. 「지역발전정책 변화에 대응한 농어촌정책 방향 설정 및 농어촌 서비스기준 도입 방안 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 송미령·박시현·성주인·김광선·권인혜. 2009b. 「외국의 농촌정책 동향과 시사점: 영국·독일·스페인·이탈리아·일본」. 한국농촌경제연구원.
- 송미령·이동필·김정섭·박주영. 2009c. 「기초생활권 유형별 계획수립 매뉴얼 개발」. 한국농촌경제연구원.
- 송미령·박시현·이규천·김광선·김정섭·권인혜. 2010a. 「농어촌 통합형 지역개발 모델 정립 및 실행계획 수립」. 한국농촌경제연구원.
- 송미령·이동필·김광선·최경은. 2010b. 「국가 농어촌정책의 추진전략과 과제」. 한국농촌경제연구원.
- 윤원근. 2006. “일본 長野縣 松川村의 농촌토지이용조정제도.” 「한국농촌지도학회지」 13(2): 341-356.
- 윤원근. 2009a. “우리나라 농산지의 계획체계 및 지역지구제의 문제점과 개선 방안.” 워크숍 발표자료.
- 윤원근. 2009b. “우리나라 농촌토지이용계획체계의 합리적 조정방안.” 「한국지역개발학회지」 제21권 제3호: 1-22.
- 윤원근. 2010. “농어촌계획제도의 현황과 개선방안.” 국가농어촌정책 토론회 자료집.
- 이동필·최경환·성주인. 2006. 「농어촌 지역개발·복지분야 지원체계 효율화 방안 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 이병기·윤원근·이상문·전영옥·류재수. 2008. 「농어촌 활성화와 계획적 개발을 위한 농어촌지역계획제도의 도입과 정립방향 연구」. (사)도시환경연구센터.
- 이상윤. 2011. 「농어촌정비법 체계정비 방안연구」. 한국법제연구원.
- 이정환·박시현·이상문. 1993. 「농촌계획법 제정을 위한 기초연구」. 한국농촌경제연구원.

- 이주일. 2011. “프랑스 대도시권 정책과 일드프랑스 대도시권 마스터플랜”. SDI웹진 제73호.
- 정옥주. 2007. “지역간 협력 활성화를 위한 제도관련 외국 사례와 시사점: 프랑스의 코뮌간 협력을 중심으로.” 국토정책Brief 제132호. 국토연구원.
- 차미숙·김태환·김창현·손동글 외. 2010. 「지역경쟁력 강화를 위한 지역발전계획제도 운영 실태와 개선방안」. 국토연구원.
- 최민아. 2009. “지속가능한 발전을 위한 프랑스 도시계획제도 변화에 관한 연구: 도시연대 및재생에관한법률(SRU법)을 중심으로.” 2009 한국도시행정학회 추계학술대회 발표자료. 한국도시행정학회.
- 최종만. 2007. 「영국의 정부시스템 개혁」. 나남.
- 최혁재·지대식·김승중. 2007. 「농촌활력 증진을 위한 농촌토지이용의 계획적 관리방안」. 국토연구원.
- 홍천군. 2007. 「2020년 홍천군 기본계획 - 요약보고서」.

• 국외 문헌

- European Rural Exchange. 2002. Integrated Rural Development: Policy and Practice. EU/6-TF/LMnote007.
- European Court of Auditors. 2010. Implementation of the LEADER Approach for Rural Development.
- Fitzpatrick, T. & S. Smith. 2007. Integrated Rural Development Policy and Practice, European Rural Exchange Discussion Paper. EU-6/FT/LMonte007.
- Giessen, L. and M. Böcher. 2008. Integrated Rural Development Policy In Germany and its Potentials for new Modes of Forest Governance. Institute of Forest, Environmental, and Natural Resource Policy(InFER).
- James S., A. Thomas and P. Williams. 2005. Integrated Rural Development as Policy Integration. Prifysgol Cymru Abertawe University of Wales Awansea.
- Kuhnen, F. 1977. The Concept of Integrated Rural Development. 「농업경제연구」 19권: 137-147. 한국농업경제학회.
- Le Grand Clermont. 2011.1. “Le SCoT du Grand Clermont: une chance pour notre avenir”.
- Moseley, Malcolm J.. 1996. “Baseline Studies for Local Rural Development Programmes: towards a Methodology”. Planning Practice and Research. 11(1): 19-36.

Moseley, Malcolm J.. 2003. Rural Development: Principles and Practice. London: Sage Punction.

Ministre des Transports, de l'Equipement, du Tourisme et de la Mer·Association des Maires de France. 2005.6. "La carte communale: Document d'urbanisme simple pour les communes rurales".

Nemes, G. 2005. Integrated Rural Development: The Concept and its Operation, Intitute of Economucs Hungarian Academy of Sciences. MT-DP. 2005/5.

Parish Plan for Easton-in-Gordano, Pill and Ham Green 2006-16.

• 웹사이트

www.annuaire-mairie.fr

www.tripadvisor.com

www.plu-limoges.fr

www.communities.gov.uk

www.cambridgeshire.gov.uk

<http://en.wikipedia.org>

www.saint-maurice-de-satonnay.fr