

현안분석 2011-13

# 농어촌정비법 체계정비 방안연구

이 상 윤

Korea Legislation  
Research Institute



한국법제연구원  
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

현안분석 2011-13

# 농어촌정비법 체계정비 방안연구

이 상 윤



# 농어촌정비법 체계정비 방안연구

## A Study on the System of Rural Development Act

연구자 : 이상윤(부연구위원)  
Lee, Sang-Yoon

2011. 12. 20.

# 요약문

## I. 배경 및 목적

- 농어촌정비법은 개별 법률의 각각의 필요성에 따라 제·개정되어 관련법률 간의 산만한 법체계를 형성하고 있음
- 농어촌정비법의 내부에서도 사업별 계획수립과 추진절차 간 중복이 내재하고 있어, 농어촌 지역(공간)의 종합적 개발수요에 대응하지 못하고 있음
- 이 연구에서는 농어촌 지역(공간)의 체계적인 사업추진을 위하여 국토계획법에 의한 국토계획 체계와의 연계성 확보 등 관련부처의 법체계와 연계분석을 함
- 또한 이 연구에서는 일본의 토지이용계획제도를 비교분석함으로써 시사점을 도출하고, 이를 기초로 효율적인 농어촌 정비사업의 추진을 위한 농어촌정비법의 체계정비 방향을 제시하고자 함

## II. 주요내용

- 제2장에서는 우리나라 농어촌 토지이용관리체계를 토지이용관리법제를 중심으로 분석함으로써, 농어촌 토지이용의 현황과 문제점을 제시하고 있음

- 제3장에서는 일본의 농어촌 토지이용계획법제를 비교법적으로 살펴봄으로써, 토지이용계획체계의 특징과 시사점을 도출하고 있음
- 제4장에서는 제2장과 제3장에서 고찰한 결과를 바탕으로 농어촌정비법 체계정비의 방향으로서, 통합적 계획체계의 정립, 마을정비구역제도의 개선 등을 제시하고 있음

### Ⅲ. 기대효과

- 농어촌정비법 및 관련법제의 개선방안을 제시함으로써 농어촌개발·정비사업의 체계적·종합적 추진을 위한 입법정책적 방향성을 제시
- 일본의 농어촌 토지이용계획법제를 비교법적으로 조사·분석함으로써 농어촌 개발·정비사업 관련정책의 수립 및 시행에 기초자료를 제공

▶ 주제어 : 농어촌정비법, 농어촌정비, 토지이용계획, 국토계획, 농지법

# Abstract

## I . Backgrounds and Purposes

- Rural Development Act has very loose legal system because of a number of amendment after its establishment.
- Rural Development Act cannot accommodate demand of the synthetic rural development due to duplication between the proceeding process and the establishment of rural improvement projects.
- First this study aims to suggest some problems by comparative analysis of related acts on systematical rural improvement projects.
- And this study aims to presents improvement plans of Rural Development Act by comparative studies of Japanese law system on rural improvement projects.

## II . Main Contents

- In chapter 2, we cleared up the present condition and problems of rural land use by analyzing Korean law system on the organization of rural land use.

- In chapter 3, we indicated some characters and suggestions on the organization of rural land use by analyzing Japanese law system on rural improvement projects.
- In chapter 4, we suggested some reform measures of Rural Development Act on the basis of the analysis result in chapter 2 and chapter 3.

### **III. Expected Effect**

- This study suggested some legislative and political directions for the systematical propulsion of rural improvement projects by suggesting some improvement plans of the legal system.
- This study made an offer basic materials for making legislative policies on rural improvement projects by comparative studies on Japanese law system.

►► **Key Words** : Rural Development Act, Rural Development, Land Use Project, Land Planning, Agricultural Land Act

# 목 차

요 약 문 .....	3
Abstract .....	5
제 1 장 서 론 .....	9
제 1 절 연구의 배경 및 목적 .....	9
1. 연구의 배경 .....	9
2. 연구의 목적 .....	10
제 2 절 연구의 범위 및 방법 .....	11
1. 연구의 범위 .....	11
2. 연구의 방법 .....	12
제 2 장 농어촌 토지이용관리체계 분석 .....	13
제 1 절 토지이용관리법제의 개요 .....	13
1. 토지이용관리법제의 체계 .....	13
2. 토지이용계획의 주요내용 .....	17
제 2 절 토지이용관리체계의 분석 .....	27
1. 농어촌토지이용관리의 구조 .....	27
2. 농어촌토지이용관리의 현황 .....	32
제 3 장 일본의 농어촌토지이용계획법제 .....	39
제 1 절 국토이용계획체계의 개요 .....	39

1. 국토이용계획법제의 현황 .....	39
2. 토지이용계획체계의 분석 .....	42
3. 농어촌토지이용관리의 내용 .....	47
제 2 절 기타 관련사례 및 시사점 .....	53
1. 오부세(小布施)町の 사례 .....	53
2. 조례에 의한 토지이용계획 .....	54
3. 비교검토 및 시사점 .....	57
제 4 장 농어촌정비법 체계정비의 방향 .....	61
제 1 절 토지이용계획체계의 개선 .....	61
1. 통합적 계획체계의 정립 .....	61
2. 지구단위계획제도의 개선 .....	62
제 2 절 마을정비구역제도의 개선 .....	63
1. 농어촌정비구역의 도입 .....	63
2. 농어촌정비계획의 수립 .....	63
3. 별도 위원회의 구성·운영 등 .....	64
4. 토지이용조정제도의 도입 .....	65
제 3 절 농·산지의 난개발 방지 .....	65
참 고 문 헌 .....	67

## 제 1 장 서 론

### 제 1 절 연구의 배경 및 목적

#### 1. 연구의 배경

주지하는 바와 같이 종래 농어촌의 각종 사업들이 공간계획에 바탕을 두지 않고 개별 사업계획 중심으로 추진됨에 따라 각종 시설들이 부적절한 위치에 설립되어 농어촌의 경관을 해치고, 사업의 효율성을 저하시키게 되었다. 또한 소규모 분산개발에 대한 관리수단의 미흡, 농·산지에 대한 지속적인 규제완화로 농어촌 난개발이 심화됨으로써, 농·산지의 무분별한 전용·개발로 토지이용의 효율성이 저하되고, 축사 등 농업시설 등이 별다른 제약을 받지 않고 농지에 입지할 수 있게 됨에 따라 농어촌의 생활환경이 악화되었다. 이로부터 1990년대 이후 농어촌 지역의 계획적인 개발 및 난개발의 방지를 위하여 지역에 대한 종합적인 공간계획과 사업계획이 연계된 농어촌 통합계획제도의 도입의 필요성이 지속적으로 제기되어 왔다.<sup>1)</sup>

이로부터 1994년 12월에는 농어촌 개발·정비사업을 체계적·종합적으로 추진하기 위하여 농업생산기반정비사업의 확대, 농어촌생활환경의 정비, 농어촌 소득증대사업의 추진을 골자로 한 농어촌정비법을 제정하여 운용하고 있다. 이 법의 제정으로 당초 농지의 확대개발을 통한 농작물 증산과 농가소득증대를 위하여 1975년 4월에 제정된 농지확대개발촉진법과 농지의 개량·개발·보전 및 집단화와 기계화에 의

---

1) 이와 함께 농어촌 체험·관광, 1사1촌 등이 활성화 되면서 농어촌 경관, 전통문화, 농어업 유산 등의 보전·관리의 중요성이 부각되었다. 또한 기후변화의 심화, 국제곡물가격의 상승 등으로 식량안보의 중요성이 강조되면서 적정한 농지보전의 필요성에 관한 인식이 확산되었다. 따라서 농산지에 대한 규제강화를 통하여 농지보존을 기본으로 하고, 통합적 계획에 의한 제한적 개발허용체계로의 전환이 요청되고 있다.

한 농업생산력 증진과 농가주택 개량을 통한 농촌근대화를 촉진시키기 위하여 1970년 1월에 제정된 농촌근대화촉진법이 폐지되었다. 그 후 국민의 알 권리를 충족시키고, 행정절차의 간소화와 행정권한의 이양 및 규제완화 차원에서 사업의 추진체계와 추진절차 등을 정비하기 위하여 2차례(2007. 4. 11, 2009. 6. 9)의 전부개정을 거치고, 그 밖의 운영상 일부 미비점의 개선·보완 차원에서 11차례의 일부개정, 43차례의 타법개정을 거쳐 현재에 이르고 있다.

이와 같이 총 56차례의 개정을 거치면서 당시의 필요에 따라 규정이 삽입되는 등 산만한 법령체계가 형성되어 있다. 즉, 농어촌 지역개발과 관련하여 27개의 법률에 총 42개의 계획을 수립하고 있어 규정과 절차의 중복성이 대두되고 있다. 예컨대, 용도지역의 변경이 필요한 경우, 농어촌정비법상 마을정비구역 제도와 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(이하 “국토계획법”이라 함)상 지구단위계획 간의 추진절차와 역할이 중복되는 상황이 발생하고 있다. 또한 농어촌정비법에 따른 농어촌 지역개발과 관련된 농어촌생활환경정비와 마을정비계획 등은 공간계획의 성격보다는 개별법에 의한 사업계획 성격이 강하여 국토계획법에 의한 국토계획체계와 연계한 공간계획성격의 계획기능 강화가 필요하고, 농어촌공간의 종합적인 공간계획으로서의 위상을 가질 수 있도록 농어촌 계획체계를 정비할 필요가 있다. 이와 함께 법률 내부적으로는 관련사업 간 계획수립과 추진절차 간의 중복요소로 인하여 발생하고 있는 산만한 조문체계 정비의 필요성이 제기되고 있다.

## 2. 연구의 목적

농어촌정비법은 외부적으로 국토계획법, 산지관리법, 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 등과 상호 관련이 있으며, 내부적으로 농어업·농어촌 및 식품산업 기본법, 농어업인 삶의 질 향상 및 농

어촌지역 개발촉진에 관한 특별법, 농지법 등과 상호 연계되어 운용되고 있다. 전술한 바와 같이 농어촌정비법은 개별 법률의 각각의 필요성에 따라 제·개정되어 관련법률 간의 산만한 법체계를 형성하고 있으며, 법률의 내부에서도 사업별 계획수립과 추진절차 간 중복이 내재하고 있다. 따라서 이 연구에서는 농어촌정비법이 앞으로 농어촌 지역(공간)의 종합적 개발수요에 대응하도록 하고, 체계적으로 관련사업을 추진할 수 있도록 관련법체계와 연계분석을 통하여 법체계정비의 방향성을 제시하고자 한다. 이를 위하여 일본의 국토 및 토지이용관리체계와의 비교분석을 통하여 우리나라 농어촌정비법의 개선방안 도출에 도움이 되는 시사점을 발견하고자 한다.

## 제 2 절 연구의 범위 및 방법

### 1. 연구의 범위

전술한 바와 같이 농어촌정비법은 외부적으로 국토계획법, 산지관리법, 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 등과 상호 관련이 있으며, 내부적으로 농어업·농어촌 및 식품산업 기본법, 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법, 농지법 등과 상호 연계되어 운용되고 있다. 국토계획법에 따른 국토계획 체계와의 연계성 등을 분석하기 위해서는 국토계획법, 산지관리법 등 외부적 관계법령을 검토할 필요가 있을 것이다. 또한 농림수산식품부 소관 개별법령에 산재되어 있는 농어촌 정비사업의 시행근거를 농어촌정비법으로 일원화하여 선진화된 법률체계를 마련하기 위해서는 농어업·농어촌 및 식품산업 기본법, 농지법 등 내부적 관계법령을 분석할 필요가 있을 것이다.

## 2. 연구의 방법

이 연구는 문헌연구 및 비교법적 연구, 실태조사연구, 전문가회의 및 워크숍 개최 등의 방법론은 활용하고자 한다. 즉, 문헌연구를 통하여 관련법령 및 제도에 관한 선행연구 등 문헌을 중심으로 분석을 하고, 관련법령의 입법론적 시사점 및 과제를 도출하고자 한다. 실태조사연구를 통해서도 관련법제의 입법연혁 및 현행법제의 운영실태를 분석함으로써 현장성 있는 연구성과의 도출을 도모하였다. 또한 관련 전문가회의 또는 워크숍을 통하여 부처공무원이나 학계 등 전문가의 다양한 의견을 수렴하고, 필요한 경우 유관기관과의 정책간담회를 통하여도 의견을 수렴함으로써 연구보고서의 실무적 가치를 제고하고자 하였다.

## 제 2 장 농어촌 토지이용관리체계 분석

### 제 1 절 토지이용관리법제의 개요

#### 1. 토지이용관리법제의 체계

##### (1) 헌법규정

헌법 제120조 제2항은 “국토와 자원은 국가의 보호를 받으며 국가는 균형 있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립한다”고 하여 국토와 자원의 균형 있는 개발과 이용을 위한 국가적 경제계획의 필요성에 대하여 규정하고 있으며, 이에 근거하여 토지이용에 대한 종합계획의 수립과 개별적 토지의 개발·이용계획이 수립되고 있다. 또한 헌법 제122조에서는 “국가는 국민모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형 있는 이용·개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다”고 규정하여, 균형개발과 지속가능한 개발 및 효율적인 개발을 국토개발의 기본정신으로 삼고 있다. 그리고 헌법 제123조 제2항에서는 “국가는 지역 간의 균형 있는 발전을 위하여 지역경제를 육성할 의무를 진다”고 하여 전국적 균형을 강조하고 있으며, 이것은 대도시의 인구 및 경제력의 편중을 억제함으로써 지역 간의 균형발전 내지 지역경제의 활성화를 실현하기 위한 것으로 파악되고 있다.<sup>2)</sup>

##### (2) 관련법률

첫째, 이러한 헌법적 근거에 기초하여 국토기본법에서는 국토관리의 기본이념과 모든 국토에 대한 전국적 범위의 공간계획과 국토종합계

---

2) 이재삼, 우리나라 토지이용과 통제방안에 관한 연구, 토지공법연구 제50집(2010), 98면 ; 강문수, 지역개발관련 특별법 정비방안 연구, 한국법제연구원, 2010, 74면 참조.

획 및 도종합계획 등에 대하여 규정하고 있으며, 이 법은 우리나라 토지이용관리법제의 정점에 위치하고 있다. 국토기본법은 새로운 국토계획제도의 도입에 부응하여 내용상 기존의 국토건설종합계획법과 국토이용관리법 및 도시계획법의 일부를 수정·통합한 것이다. 즉, 국토기본법은 2003년 1월 1일 1부터 국토건설종합계획법을 폐지하여 보완·발전시킨 것으로서, 국토에 관한 계획 및 정책의 수립·시행에 있어서 지향해야 할 이념과 기본방향을 명시하고 있다. 또한 이 법에서는 국토계획의 수립과 체계적인 실천을 위한 제도적 장치를 마련하여 국토의 지속가능한 발전을 도모하기 위하여 국토계획을 국토종합계획·도종합계획·시군종합계획·지역계획 및 부문별계획으로 구분하고, 계획 상호간의 관계를 명확하게 하고 있다. 따라서 국토기본법은 입법체계상 국토의 이용 및 관리에 관하여 헌법 다음에 위치하는 기본법으로서의 지위에 있으며, 이 법에서 규정하고 있는 기본원칙은 공간적으로는 모든 토지계획법에서도 전국적으로 준수해야 할 일반원칙이라고 할 수 있다.<sup>3)</sup>

둘째, 토지이용관리법제의 중심적인 법률로는 국토계획법을 들 수 있으며,<sup>4)</sup> 이 법에서는 국토의 이용·개발 및 보전을 위한 계획의 수립 및 집행 등에 관하여 필요한 사항을 규정하고 있으며, 국토의 공간범위를 광역도시계획·도시계획·지구단위계획으로 구분하고 있다. 구체적으로는 광역도시계획·도시기본계획·도시관리계획의 입안 및 결정절차, 도시관리계획 결정고시의 효과, 용도지역의 종류 및 지정절

---

3) 이재삼, 우리나라 토지이용과 통제방안에 관한 연구(전계), 100면 ; 채우석, 국토의 계획 및 이용에 관한 특별법에 대한 연구, 토지공법연구 제38집(2007), 175면 이하 참조.

4) 국토계획법은 2002년에 도시계획법과 국토이용관리법으로 이원화되어 있던 것이 하나의 법률로 통합되어 성립된 것이다. 토지계획법제의 제정배경 및 연혁에 관하여는 이삼수·이희정·유천용, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 개정에 따른 지구단위계획 개편방향, 도시정보 제347호(대한국토·도시계획학회, 2011), 3-4면 ; 배영길, 우리나라 토지계획법제, 토지공법연구 제50집(2010), 4면 이하 참조.

차상의 특례와 행위제한, 건축제한, 건폐율, 용적률, 용도지구의 종류 및 행위제한, 용도구역의 지정목적과 행위제한, 도시계획시설사업의 시행절차, 장기 미집행도시계획시설부지의 매수청구제도, 지구단위계획구역지정과 지구단위계획구분, 토지거래허가구역의 지정과 허가절차, 불허가처분에 대한 권리구제, 토지이용의무위반에 대한 이행강제금제도, 선매제도 등을 규정하고 있다.<sup>5)</sup>

넷째, 2005년 12월 7일에 규제입법의 난립 및 중복규제 등으로 인한 피해를 최소화하고, 토지이용규제의 투명성을 확보함으로써, 국민의 토지이용의 편의를 도모하기 위하여 제정된 토지이용규제 기본법(법률 제715호)을 들 수 있다. 경제·사회의 발전에 대응하여 다수의 개별법령에서 토지이용규제 제도가 다양한 목적으로 도입됨으로써, 일반국민은 물론 토지소유자 및 전문가가 토지이용규제의 내용을 쉽게 이해할 수 없어 국민의 경제생활에 불편을 초래하게 되었다. 이로부터 2005년 12월 7일에 새로운 토지이용규제를 수반하는 지역·지구 등의 신설을 엄격히 제한하고, 기존의 지역·지구 등을 정기적으로 재평가하여 지속적으로 정비하는 한편, 지역·지구 등의 지정에 있어서 주민의 의견청취절차와 지형도면고시절차를 의무화하고, 규제안내서의 작성과 토지이용규제의 내용을 전산화하는 등 토지이용규제의 투명성을 확보함과 동시에 국민의 토지이용의 편의를 도모하기 위하여 토지이용규제 기본법(법률 제715호)을 제정·운영하고 있다.

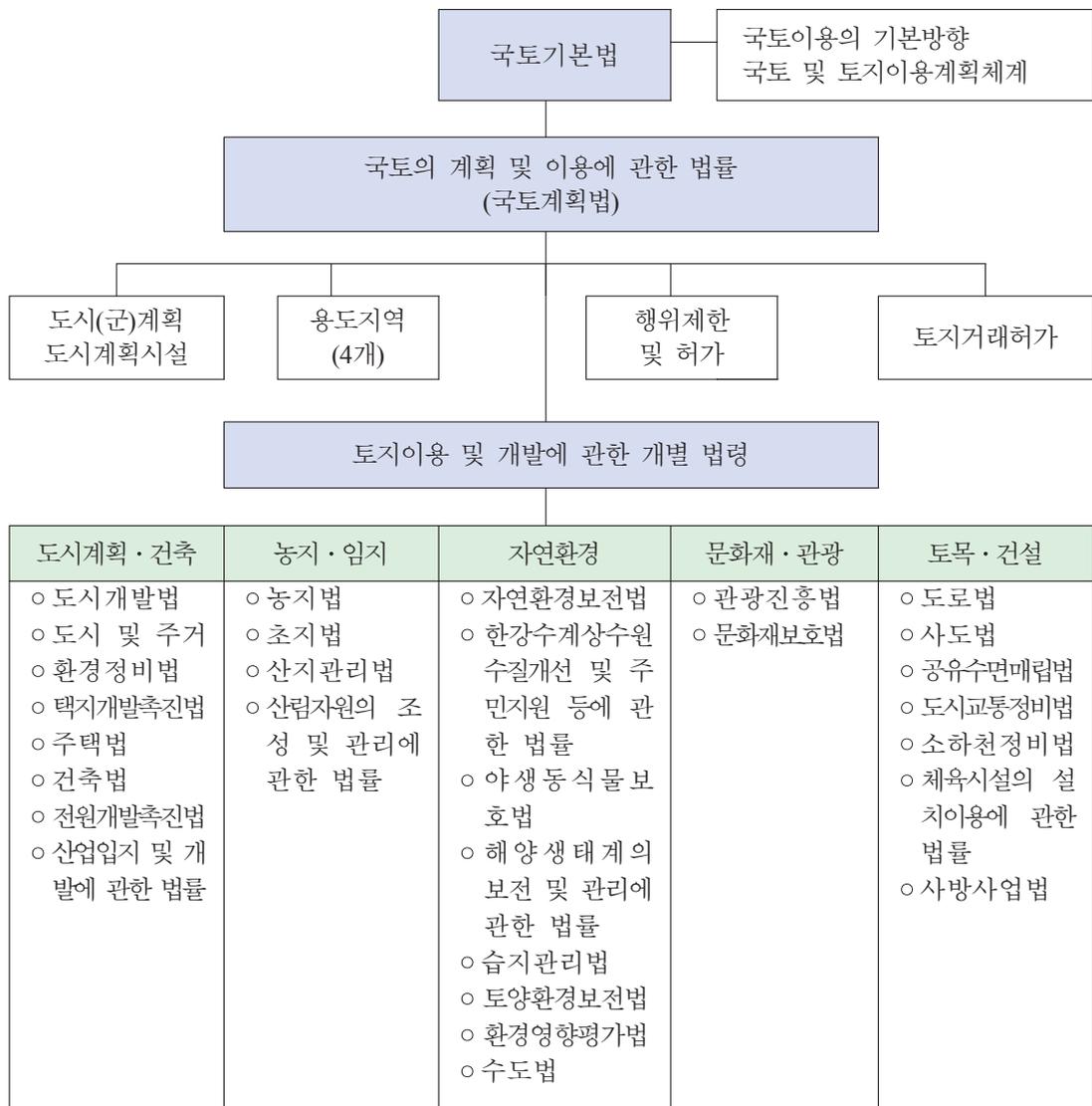
### (3) 전체체계

이상에서 서술한 3개의 법률은 토지계획법제에 있어서 기본법 내지 일반법으로서의 역할을 수행하고 있으며, 중앙행정기관의 장이나 지방자치단체의 장 등이 다른 법률에 의해 지역·지구 등을 지정할 경

5) 배영길, 우리나라 토지계획법제(전개), 7면 ; 이재삼, 우리나라 토지이용과 통제방안에 관한 연구(전개), 101면 참조.

우에는 이 3개의 법률에서 정하는 기준 및 내용에 따라야 한다.<sup>6)</sup> 기타 토지의 개발 및 이용에 관한 사업시행에 관해서는 개별사업의 특성상 일반법이 아닌 각각의 단행법의 형태로 적용되고 있다. 이상에서 서술한 토지이용관리법제의 전체적인 체계를 표시하면 【그림-1】과 같다.

【그림-1】 현행 토지이용관리법제의 체계



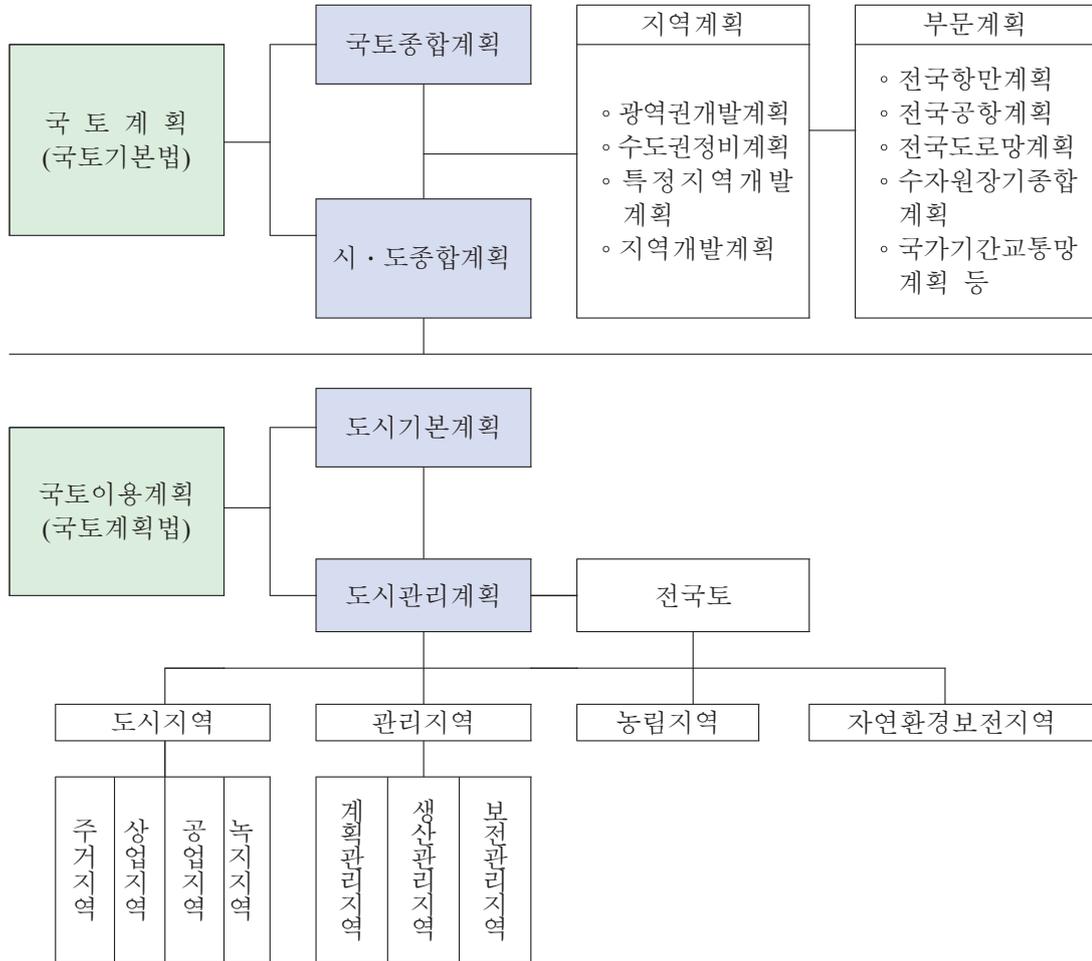
6) 강문수, 지역개발관련 특별법 정비방안 연구(전계), 73면 참조.

## 2. 토지이용계획의 주요내용

### (1) 토지이용계획의 체계

전술한 바와 같이 국토기본법의 내용은 기존의 국토건설종합계획법을 기본으로 하면서, 새로이 국토계획의 효율적 추진 내지 실효성 보장을 위한 환경친화적 국토관리원칙의 천명, 국토정보체계의 구축과 국토정책위원회의 설치와 권한에 관한 규정들을 보강한 것이다. 국토기본법에서는 국토계획과 관련하여 전국단위의 국토종합계획, 도종합계획, 시군종합계획 및 지역단위의 수도권발전계획, 광역권개발계획, 특정지역개발계획, 개발촉진지구개발계획 등의 수립에 관하여 규정하고 있다. 국토기본법에서는 국토종합계획과 각종의 지역계획 아래에 2단계의 도시계획체도를 규정하고 있다. 구체적인 내용을 살펴보면, 국토기본법에서는 국토해양부장관이 광역계획으로서 지정한 지역에서의 광역도시계획제도 도입, 도시계획을 도시기본계획과 도시관리계획으로의 구분, 도시관리계획을 통한 도시계획시설의 설치계획, 용도지역·용도구역·용도지구·시가화조정구역의 지정, 상세한 건설유도계획인 지구단위계획을 마련하도록 하고 있다. 이와 같이 국토기본법에 의한 국토계획만 해도 국토종합계획, 도종합계획, 시군종합계획, 특정지역을 대상으로 하는 각종의 지역계획이 있고, 국토계획법에 의해서도 전국의 모든 지방행정단위에서 수립되는 도시기본계획과 도시관리계획, 2개 이상의 광역시 또는 시·군에 걸쳐 수립되는 광역도시계획, 지구단위계획 등 다양한 종합적 공간계획이 수립·작성되고 있다. 이러한 토지이용과 관련한 국토계획의 전체체계 및 관련법제의 전체적인 구조를 살펴보면 각각 **【그림-2】**와 **【표-1】**과 같이 나타낼 수 있다.

【그림-2】 토지이용계획의 전체체계



【표-1】 현행 토지계획법제의 전체적 체계

분야 공간	국토·지역·도시	사회기반시설 (SOC)	자원 및 환경	기 타 (주택, 산업·유통, 관광·문화)
전 국	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 국토기본법(국토종합계획)</li> <li>○ 국가균형발전특별법(국가균형발전계획)</li> <li>○ 농어촌정비법(농어촌정비종합계획)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률(물류시설개발종합계획)</li> <li>○ 교통체계효율화법(국가기간교통망계획)</li> <li>○ 도로법(도로정비기본계획)</li> <li>○ 항공법(항공정책기본계획, 공항개발중장기종합계획)</li> <li>○ 항만법(지정항만에 관한 항만기본계획)</li> <li>○ 어촌·어항법(어촌·어항발전기본계획, 어촌종합개발계획)</li> <li>○ 철도건설법(국가철도망구축계획, 사업별 철도건설기본계획)</li> <li>○ 댐건설 및 주변지역지원 등에 관한 법률(댐건설장기계획, 기본계획)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 산림기본법(산림기본계획)</li> <li>○ 산림문화·휴양에 관한 법률(산림문화·휴양기본계획)</li> <li>○ 산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률(도시림등의조성·관리기본계획)</li> <li>○ 자연공원법(공원기본계획, 국립공원계획)</li> <li>○ 하천법(수자원장기종합계획, 하천유역종합치수계획)</li> <li>○ 지하수법(지하수관리기본계획)</li> <li>○ 에너지기본법(국가에너지기본계획, 비상시 에너지수급계획, 에너지기술개발계획)</li> <li>○ 에너지이용합리화법(에너지이용합리화기본계획)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 주택법(주택종합계획)</li> <li>○ 농어촌주택개량촉진법(농어촌주거환경개선종합계획)</li> <li>○ 산업입지 및 개발에 관한 법률(산업입지개발기본지침, 산업입지공급계획 수립지침)</li> <li>○ 산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률(산업집적활성화기본계획)</li> <li>○ 유통단지개발촉진법(유통단지개발종합계획)</li> <li>○ 관광기본법(관광진흥계획)</li> <li>○ 관광진흥법(관광개발기본계획)</li> <li>○ 문화산업진흥기본법(문화산업중·장기기본계획)</li> <li>○ 산림문화·휴양에 관한 법률(산림문화·휴양기본계획)</li> </ul>

제 2 장 농어촌 토지이용관리체계 분석

분야 공간	국토·지역·도시	사회기반시설 (SOC)	자원 및 환경	기 타 (주택, 산업·유통, 관광문화)
			<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 원자력법(원자력진흥종합 계획)</li> <li>○ 석탄산업법(석탄산업장기 계획)</li> <li>○ 해저광물자원개발법(해저 광물자원개발기본계획)</li> <li>○ 골재채취법(골재수급기본 계획)</li> <li>○ 공유수면매립법(공유수면 매립기본계획)</li> <li>○ 해양수산발전기본법(해양 수산발전기본계획)</li> <li>○ 연안관리법(연안종합관리 계획)</li> </ul>	
광역	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(광역도시계획)</li> <li>○ 수도권정비계획법(수도권정비계획)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법(대도시권광역교통 기본계획)</li> <li>○ 수도권신공항건설촉진법(수도권신공항건설기본계획)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 하천법(하천정비기본계획)</li> <li>○ 골재채취법(연도별 골재수급 기본계획)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 관광진흥법(권역별관광개발계획)</li> </ul>

제 1 절 토지이용관리법제의 개요

분야 공간	국토·지역·도시	사회기반시설 (SOC)	자원 및 환경	기 타 (주택, 산업·유통, 관광문화)
	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지역균형개발 및 중소기업육성에 관한 법률(광역개발계획)</li> <li>○ 행정중심복합도시특별법(광역도시계획, 광역도시기본계획)</li> <li>○ 제주국제자유도시특별법(국제자유도시종합계획, 광역시설계회)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 신항만건설촉진법(신항만건설기본계획)</li> </ul>		
시·도	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 국토기본법(도종합계획)</li> <li>○ 지역균형개발 및 중소기업육성에 관한 법률(시·도별 중소기업육성계획)</li> <li>○ 도시공원 및 녹지에 관한 법률(공원녹지기본계획, 도시녹화계획)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 항만법(지방항만에 관한 항만기본계획)</li> <li>○ 도시철도법(도시철도기본계획)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 자연공원법(도립공원계획)</li> <li>○ 산림기본법(지역산림계획)</li> <li>○ 산림문화·휴양에 관한 법률(산림문화·휴양계획)</li> <li>○ 에너지기본법(지역에너지기본계획)</li> <li>○ 골재채취법(연도별 골재수급기본계획)</li> <li>○ 연안관리법(연안관리지역계획)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 주택법(시·도주택종합계획)</li> <li>○ 산업입지 및 개발에 관한 법률(산업입지공급계획)</li> <li>○ 산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률(지역산업진흥계획)</li> <li>○ 중소기업 진흥 및 제품구매 촉진에 관한 법률(구조고도화지원계획)</li> <li>○ 아시아문화중심도시 조성에 관한 특별법(아시아문화중심도시종합계획)</li> </ul>

제 2 장 농어촌 토지이용관리체계 분석

분야 공간	국토·지역·도시	사회기반시설 (SOC)	자원 및 환경	기 타 (주택, 산업·유통, 관광문화)
시·군	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(도시기본계획, 도시관리계획)</li> <li>○ 도시공원 및 녹지 등에 관한 법률(공원조성계획)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 농어촌도로정비법(도로기본계획)</li> <li>○ 어촌·어항법(어촌종합개발사업계획)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 자연공원법(군립공원계획)</li> <li>○ 소하천정비법(소하천정비종합계획)</li> <li>○ 연안관리법(연안관리지역계획)</li> </ul>	-
지구 · 구역 · 단지	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(지구단위계획)</li> <li>○ 지역균형개발 및 중소기업육성에 관한 법률(개축지구개발계획, 특정지역개발계획, 지역종합개발지구개발계획)</li> <li>○ 도시개발법(도시개발구역개발계획)</li> <li>○ 도시재정비촉진특별법(도시재정비기본계획)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 항만법(항만배후단지개발종합계획)</li> </ul>	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 택지개발촉진법(예정지구택지개발계획)</li> <li>○ 국민임대주택 건설 등에 관한 특별조치법(국민임대주택건설사업계획)</li> <li>○ 농어촌주택개량촉진법(농어촌주거환경개선지구사업계획)</li> <li>○ 자유무역지역의 지정 및 운영에 관한 법률(자유무역지역기본계획)</li> <li>○ 경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률(경제자유구역개발계획)</li> <li>○ 은천법(은천개발계획)</li> <li>○ 문화산업진흥기본법(문화산업단지 조성계획, 문화산업진흥지구 조성계획)</li> </ul>

제 1 절 토지이용관리법제의 개요

분야 공간	국토·지역·도시	사회기반시설 (SOC)	자원 및 환경	기 타 (주택, 산업·유통, 관광·문화)
	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 개발제한구역특별조치법(관리계획)</li> <li>○ 기업도시개발특별법(기업도시개발계획)</li> <li>○ 공공기관이전 및 혁신도시특별법(혁신도시개발계획)</li> <li>○ 농어촌정비법(농업생산기반정비계획, 생활환경정비사업개발계획)</li> <li>○ 오지개발촉진법(오지개발계획)</li> <li>○ 도서개발촉진법(도서사업계획)</li> <li>○ 폐광지역개발특별법(진흥지구개발계획)</li> </ul>			

## (2) 국토종합계획

국토종합계획은 국가를 구성하는 기본요소인 국토라는 거대한 자원을 공간적·시간적으로 요청되는 가치관과 국가운영전략에 맞게 효율적으로 운영하기 위하여 수립하는 기본계획을 말한다. 국토종합계획에는 국토의 이용과 개발, 보전에 관한 기본적인 가이드라인이 제시되어 있으며, 국토를 매개로 하여 이루어지는 국가정책의 기본방향을 담고 있다. 전술한 바와 같이 이 국토종합계획은 헌법 제120조 제2항에 근거하고 있으며, 국토에 관한 최상위 국가계획이라 할 수 있다. 1963년에 제정된 국토건설종합계획법에 따르면, 국토에 관한 계획은 전국계획, 특정지역계획, 도계획, 군계획 등 4가지로 구분하고 있었으며, 2002년에 제정·공포된 국토기본법에 따르면, 국토계획은 국토를 이용·개발 및 보전함에 있어서 미래의 경제적·사회적 변동에 대응하여 국토가 지향하여야 할 발전방향을 설정하고, 이를 달성하기 위한 계획으로서, 국토종합계획, 도종합계획, 시군종합계획, 지역계획, 부문별계획으로 구분하고 있다. 국토종합계획은 도종합계획 및 시군종합계획의 기본이 되며, 부문별계획과 지역계획도 국토종합계획과 조화를 이루도록 하고 있다.<sup>7)</sup>

## (3) 도종합계획

국토종합계획은 도종합계획 및 시군종합계획의 기본이 되며, 부문별계획과 지역계획은 국토종합계획과 조화를 이루어야 하고, 도종합계획은 해당 도의 관할구역 내에서 수립되는 시군종합계획의 기본이 된

---

7) 국토종합계획은 국토기본법에서 정하는 절차에 따라 수립된다. 즉, 중앙행정기관 및 광역자치단체의 장 등이 국토해양부장관의 요청에 따라 작성·제출한 소관별 계획안을 국토해양부장관이 조정·총괄하여 국토종합계획(안)을 마련하고, 이 국토종합계획(안)을 토대로 공청회를 통하여 국민 및 관계전문가 등으로부터 의견을 수렴한 후, 국무회의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 받아 공고한다.

다. 도종합계획은 국토기본법에 의하여 수립하는 법정계획으로서, 도가 보유하고 있는 인적·물적 자원을 효율적으로 이용·개발·보전하기 위한 장·단기 정책방향과 지침을 설정·추진함으로써 도민의 복지향상과 지역발전에 기여하기 위한 것이다.<sup>8)</sup> 이 도종합계획은 ① 전국계획 등 중앙정부가 수립하는 상위계획의 기본방향과 정책의 골격을 수립하여 지역차원에서 구체화하는 계획이며, ② 국토계획에서 다루지 못한 도 차원의 정책방향을 설정하고, 지역의 경제·사회·문화 및 토지이용 등 각 부문별 시책을 담는 계획이고, ③ 도시계획과 군계획 등 기초자치단체가 수립하는 하위계획에 대한 개발방향과 지침을 제시하는 계획의 성격을 가진다. 도종합계획은 20년 단위로 수립되며, 계획대상구역은 도의 행정구역을 기본으로 하고 있다.<sup>9)</sup>

#### (4) 도시기본계획

도시기본계획이란 특별시·광역시·시 또는 군의 관할구역에 대하여 기본적인 공간구조와 장기발전방향을 제시하는 종합계획으로서, 도시관리계획의 수립지침이 되는 계획을 말한다.<sup>10)</sup> 이 도시기본계획은 대단위 공업단지나 주택단지의 개발 등으로 급격한 도시개발이 예상되는 등 도시기능의 다양성을 고려하여 미리 장기적인 도시기본계획

8) 2002년 제정된 국토기본법에서는 광역시를 제외한 도의 행정구역을 도종합계획의 수립범위로 규정함으로써, 2002년에 7개의 도에서 제4차 국토종합계획을 반영하여 2001~2020년을 계획기간으로 하는 제3차 도종합계획을 수립하였다. 그 후 2005년에 제4차 국토종합계획이 수정됨에 따라 이에 대한 후속조치로 2007년도에 제3차 도종합계획수정계획(2008~2020년)을 수립하여 시행 중에 있다.

9) 도종합계획은 도지사가 계획안을 작성하여 공청회를 거쳐 주민의견을 수렴한 후, 도시계획위원회의 심의를 거쳐 국토해양부장관에게 승인을 요청하고, 국토해양부는 관계중앙행정기관의 장과 협의를 거쳐 승인하며, 도지사는 이를 지체 없이 공고하도록 하고 있다.

10) 도시기본계획은 계획기간을 20년으로 하는 장기계획으로서, 특별시장·광역시장·시장 또는 군수는 관할구역에 대하여 의무적으로 수립하여야 하지만, 수도권에 속하지 아니하고 광역시와 경계를 같이하지 아니한 시·군으로서, 인구 10만명 이하인 시 또는 군에 대하여는 예외를 인정하고 있다.

을 수립하게 함으로써, 도시계획의 수립이나 도시개발에 일관성을 유지하기 위한 것이다.<sup>11)</sup> 종합계획으로서의 도시기본계획에는 도시개발 방향, 토지이용계획, 도시지표, 도시기본구상, 인구배분계획, 교통계획, 통신계획, 공공시설계획, 산업개발계획, 환경계획, 공원녹지계획, 행·재정계획 등을 포함하고 있다. 도시기본계획의 수립과정에서는 공청회를 개최하여 지역주민이나 전문가의 의견을 반영하는 등 참여도를 높이고 있다. 도시기본계획은 2003년 1월에 국토계획법이 시행됨으로써 총 128개의 시(특별시·광역시 포함)·군에서 새로이 계획을 수립하고 있다.

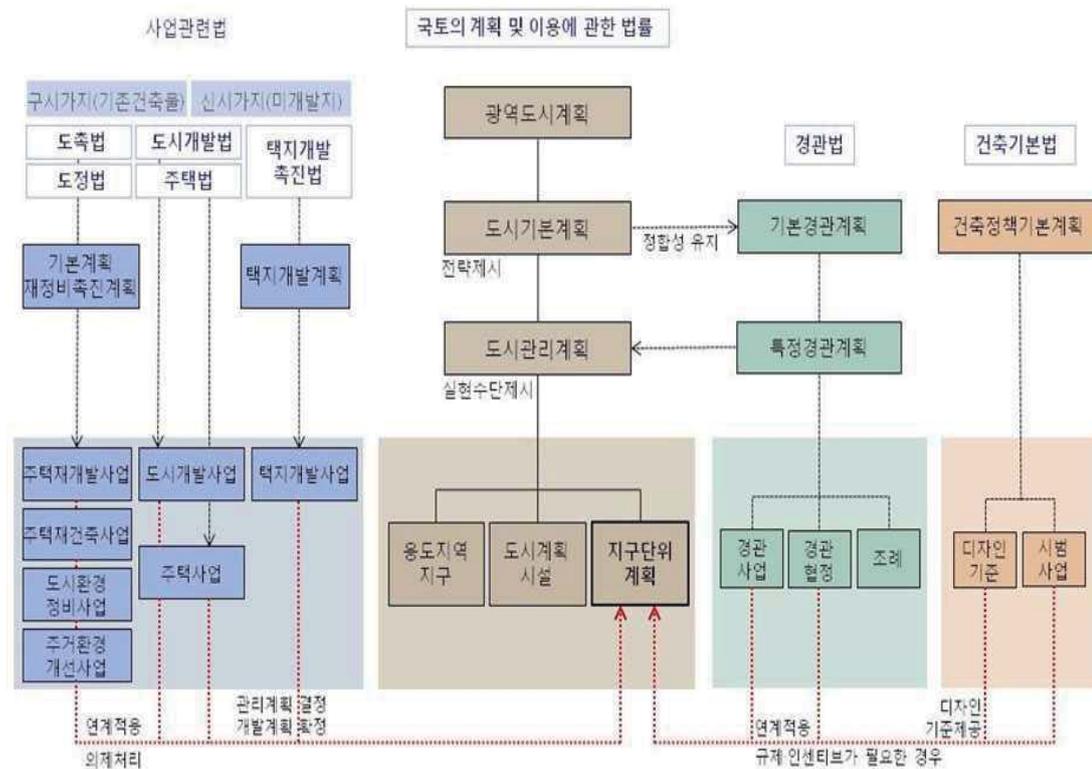
#### (5) 도시관리계획

도시관리계획이란 특별시·광역시·시 또는 군의 개발·정비 및 보전을 위하여 수립하는 토지이용, 교통·환경·경관·안전·산업·정보통신·보건·후생·안보·문화 등에 관한 용도지역·용도지구의 지정 또는 변경에 관한 계획, 개발제한구역·도시자연공원구역·시가화조정구역·수산자원보호구역의 지정 또는 변경에 관한 계획, 기반시설의 설치·정비 또는 개량에 관한 계획, 도시개발사업이나 정비사업에 관한 계획, 지구단위계획구역의 지정 또는 변경에 관한 계획과 지구단위계획 등을 의미한다. 이 도시관리계획은 광역도시계획과 도시기본계획에 부합되어야 하며, 도시관리계획으로 결정하여야 하는 기반시설의 종류 등에 대하여 도시 및 농·산·어촌 지역의 인구밀도, 토지 이용의 특성 및 주변 환경 등을 종합적으로 고려하여 수립하여야 한다. 도시관리계획의 입안에 있어서 주민 및 이해관계자는 기반시설의 설치·정비 또는 개량에 관한 사항, 지구단위계획구역의 지정 및 변경과 지구단위계획의 수립 및 변경에 관한 사항 등에 대하여 도시관리계획

11) 문 체, 국토계획법상 도시기본계획제도의 한계와 개선방안에 관한 연구, 국토계획 제39권 제5호(대한국토·도시계획학회, 2004), 39면 이하 참조.

을 입안할 수 있는 자에게 그 입안을 제안할 수 있다. 참고로 이 중에서 지구단위계획과 관련법률과의 관계를 나타내면 【그림-3】 과 같다.

【그림-3】 지구단위계획과 관련법률과의 관계<sup>12)</sup>



## 제 2 절 토지이용관리체계의 분석

### 1. 농어촌토지이용관리의 구조

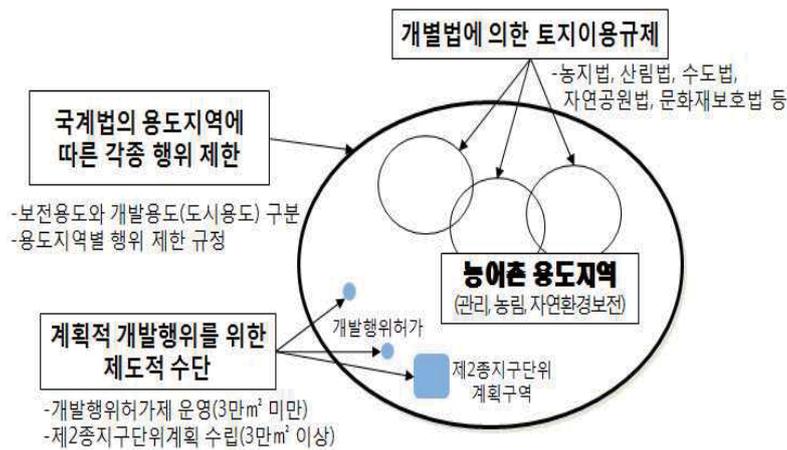
#### (1) 농어촌토지이용의 규제

예컨대, 농지이용의 현황과 관련하여, 근래 우리 농촌은 농업인구의 감소 및 고령화, 도·농간의 소득격차의 심화 등으로 활력을 잃어가

12) 이삼수·이희정·유천용, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 개정에 따른 지구단위계획 개편방향(전계), 7면에서 재인용.

고 있으며, 특히 농산물 시장개방의 폭이 확대됨에 따라 경지면적의 축소로 유휴농지가 증가할 것으로 예상되고 있다. 특히 도시화 및 산업화의 급진전과 함께 도시용지(대지·공장용지·공용용지)는 계속적으로 증가하고 있으며, 농지는 지속적으로 감소하는 추세를 보이고 있다.<sup>13)</sup> 이러한 산업화·도시화로 증가하는 도시용지의 수요에 충족하기 위하여 상대적으로 개발이 용이한 밭이 일찍부터 전용되다가 1990년대에 들어서면서 농업환경이 악화되면서 논도 함께 감소하기 시작한 것이다.<sup>14)</sup> 이로부터 수도권 주변의 준농림지의 난개발 등을 방지

【그림-4】 농어촌토지이용관리의 기본구조



하기 위하여 2003년에 국토계획법을 제정하여, 전국토에 대하여 토지적성에 따라 4가지 용도지역으로 구분하고, 용도와 부합되지 않는 토지의 이용을 규제하고 있다. 또

한 논지의 경제적·효율적 이용과 공공복리의 증진을 위하여 토지의 이용 및 건축물의 용도·건폐율·용적률 등을 제한하고 있다.<sup>15)</sup> 국토

13) 즉, 1960년대 202만 5천 ha였던 농지면적은 1968년에 231만 9천 ha로 최고를 기록한 이후 지속적인 감소추세를 보이고 있으며, 1990년대 이후 가장 크게 감소하고 있다. 최혁재, 농촌토지이용관리제도의 실태와 개선방안, 국토 제294호(국토연구원, 2006), 35-36면 참조.

14) 이러한 농지면적 감소추세에도 불구하고, 농가 1호당 경지면적은 계속적으로 증가하고 있으며, 이것은 농지면적의 감소에 따른 결과라 하겠다. 최혁재, 농촌토지이용관리제도의 실태와 개선방안(전개), 37면 참조.

15) 농지와 산지는 국토계획법에 따른 관리를 기본으로 하면서, 농지법과 산지관리법에 의해 각각 관리되고 있다. 농지와 산지의 농림업적인 이용에 대한 권한은 각각 농림수산물부와 산림청에 위임하는 것으로 되어 있으나, 개발이 허용된 농·산지

계획법에 따른 농어촌의 토지이용관리의 기본구조는 【그림-4】와 같으며, 이하에서는 이러한 농어촌토지이용관리에 관한 규제의 내용에 대하여 살펴보기로 한다.

(2) 농어촌토지의 용도지역 지정

농어촌 토지이용관리는 용도지역의 지정에서 시작된다고 할 수 있으며, 국토계획법에서는 전 국토를 도시지역, 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역의 4개 용도지역으로 구분하고,<sup>16)</sup> 농어촌 토지는 주로 농림지역과 관리지역에 분포하고 있다. 이러한 용도지역의 구분을 나타내면 【표-2】와 같다.

【표-2】 용도지역의 구분

지역명	지역의 정의	상세지역
도시지역	인구와 산업이 밀집되어 있거나 밀집이 예상되어 그 지역에 대하여 체계적인 개발·정비·관리·보전 등이 필요한 지역	주거지역 상업지역 공업지역 녹지지역
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	계획관리지역 생산관리지역 보전관리지역
농림지역	도시지역에 속하지 아니하는 농지법에 따른 농업진흥지역 또는 산지관리법에 따른 보전산지 등으로서 농림업을 진흥시키고, 산림을 보전하기 위하여 필요한 지역	

의 경우에는 국토부의 역할을 인정하고 있다.

16) 1972년 말에 국토이용관리법이 제정된 당시 6개의 용도지역이었던 것이 1982년 말에는 10개의 용도지역으로 개편되었으며, 1993년 말에 도시·준도시·농림·준농림·자연환경보전지역의 5개 용도지역으로 개편되었다가, 2002년 말 현재와 같은 4개의 용도지역으로 개편되었다.

지역명	지역의 정의	상세지역
자연환경 보전지역	자연환경·수자원·해안·생태계·상수원 및 문화재의 보전과 수산자원의 보호·육성 등을 위하여 필요한 지역	

이와 같이 농림지역은 도시지역에 속하지 않는 농지법에 의한 농업진흥지역과 산지관리법에 따른 보전산지 등을 대상으로 한다. 또한 관리지역 안에서 농업진흥지역으로 지정된 지역은 농림지역으로 결정된 것으로 본다. 따라서 도시지역 외에는 농업진흥지역의 지정이 대부분 농림지역의 지정으로 연결된다. 관리지역은 종전의 준농림지역과 준도시지역을 합친 것으로서, 지속적으로 도시지역은 증가하나 관리지역은 감소하는 추세를 보이고 있으며, 이것은 주로 준농림지역이 도시용지의 공급원이 되어 왔음을 나타내고 있다. 이와 관련하여 농지법에서는 농지의 효율적인 이용·보전을 위하여 국토계획법에 의한 녹지지역(특별시 제외), 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역 안의 우량농지를 농업진흥지역으로 지정하도록 하고 있다. 농업진흥지역은 다시 농업진흥구역과 농업보호구역으로 구분·지정한다. 농업진흥구역은 농지조성사업 또는 농업기반정비사업이 시행되었거나 시행 중인 지역으로서, 농지가 집단화된 지역을 대상으로 하며, 농업보호구역은 농업진흥구역의 용수원 확보, 수질보전 등 농업환경 보호를 위하여 필요한 지역에 대하여 지정한다. 농업진흥지역은 1992년 처음 지정될 당시에 비하여 매년 증가하고 있으며, 농업진흥지역 내의 농지면적도 증가하고 있다.

### (3) 농어촌토지이용의 규제

이와 같이 국토계획법에서는 각 용도지역별로 행위제한 규정을 두고 있으며, 농림지역에 대해서도 직접 행위제한을 하고 있다. 다만, 농

림지역 중 농업진흥지역에 대한 행위제한은 농지법이 정하는 바에 따라 생산관리, 보전관리지역에 대해서도 농지보전을 위하여 필요한 경우에는 농지법으로 행위제한을 할 수 있도록 하고 있다. 즉, 농지에 대한 행위제한을 국토계획법에서 기본적인 사항을 규정하고, 필요한 경우에는 농지법에서 추가적으로 정하도록 하고 있다. 이로부터 농지법에서는 농업진흥구역과 농업보호구역으로 구분하여 행위제한을 규정하고 있다. 농업진흥구역 안에서는 농업생산, 농지개량과 직접 관련되지 않는 토지이용행위를 금지하고 있다. 다만, 예외적으로 농수산물 가공·처리시설 및 농수산업 관련시험·연구시설, 농업인의 공동생활 편의 및 이용시설, 농업용·축산업용 시설 등의 설치는 허용하고 있다. 또한 농업보호구역 안에서는 농업진흥구역에서 허용되는 토지이용행위, 농업인의 소득증대를 위한 부지 20,000 m<sup>2</sup> 미만인 관광농원과 부지 3,000 m<sup>2</sup> 미만인 주말농원, 농업인의 생활여건 개선을 위한 부지 1,000 m<sup>2</sup> 미만인 단독주택 과 제1종 및 제2종 근린생활시설의 일부 및 부지 3,000 m<sup>2</sup> 미만인 제1종 근린생활시설의 일부 설치만 허용되며, 그 밖의 토지이용행위는 금지된다.

#### (4) 농어촌토지개발의 규제

국토계획법에서는 농촌지역에 대해서도 개발행위허가제를 적용하고 있다. 즉, 농촌토지에서 건축물건축, 공작물설치, 토지형질변경, 토석채취, 토지분할, 물건적치를 하는 경우, 시장·군수로부터 개발행위허가를 받아야 한다. 다만, 농지의 경우 경작을 위한 토지형질변경은 허가대상에서 제외되며, 녹지지역·관리지역·농림지역 안에서의 농림어업용 비닐하우스의 설치는 경미한 행위로서 하가가 면제된다. 이와 같이 농지를 영농목적 외의 다른 용도로 개발하는 경우에는 개발행위허가를 받아야 한다. 또한 국토계획법에서는 제1종 및 제2종 지구단위계획제도를 채용하고 있다. 제1종 지구단위계획은 토지이용의 합리

화·구체화, 도시 또는 농·산·어촌의 기능증진, 미관개선, 양호한 환경확보를 목적으로 하며, 제2종 지구단위계획은 계획관리지역과 개발진흥지구를 체계적·계획적으로 개발·관리하기 위한 것이다. 따라서 농촌토지도 이러한 지구단위계획에 대하여 제2종 지구단위계획구역을 지정하기 위해서는 토지면적이 최소한 30,000 m<sup>2</sup> 이상이어야 한다. 한편, 농지법에서는 농지를 농업목적 외의 다른 용도로 전용하려는 경우 허가·신고·협의를 거치도록 하는 농지전용규제제도를 두고 있다. 이 경우 도시지역, 계획관리지역, 개발진흥지구 안의 농지가 아니면, 오염물질 배출시설 등 농업진흥 및 농지보전을 저해하는 일정한 시설로 전용하려는 것에 대하여는 허가를 제한하고 있다.

## 2. 농어촌토지이용관리의 현황

### (1) 농·산지 전용 및 난개발 심화

전술한 바와 같이 그동안 경제발전을 뒷받침하기 위한 개발용 토지는 농지와 산지의 전용을 통하여 공급해 왔다. 1970년대 이후 고속도로와 산업단지 및 택지 등의 용도로 매년 25,000 ha 정도의 농·산지를 공급해왔으며, 당분간 지속될 것으로 전망되고 있다.<sup>17)</sup> 이와 같이 농·산지에 대한 규제가 지속적으로 완화되면서 난개발이 심화되고 있다.<sup>18)</sup> 농림지역은 국토계획법에서 농지법과 산지관리법에 관리를 위임하고 있으나, 관리지역 등의 농지는 적절한 관리수단이 미흡한 실정이다. 즉, 계획관리지역 내의 농지는 농지법상 시설제한 규정이 거

---

17) 농지전용의 경우, 2006년에는 16,215 ha, 2007년에는 24,666 ha, 2008년에는 18,215 ha, 2009년에는 22,680 ha, 2010년에는 18,732 ha로 나타나고 있으며, 최근 5년간 연평균 전국 농지전용의 면적을 계산하면, 20,102 ha이다. 특히 김제시의 경우는 매년 50만m<sup>2</sup>(350-400건)의 농경지가 타 용도로 전용되었고, 최근 귀농수요 등으로 증가 추세를 보이고 있다.

18) 여기에서 난개발이란 도로나 상하수도 등 기반시설을 동반하지 아니한 무계획적 개발과 주변 경관과 조화를 이루지 못하는 개발을 의미한다.

의 없으며, 형식상 절차만 거치면 농지전용이 가능한 구조를 취하고 있다. 또한 2007년의 농지법 개정으로 전용절차 없이 농지에 축사를 설치할 수 있게 됨으로써,<sup>19)</sup> 진흥지역 내 축사설치가 확대되어 가는 추세에 있다. 이와 같이 축사 등 농업시설이 농지에 별다른 제약을 받지 않고 입지할 수 있어 토지이용의 효율성이 저하되고, 부정적인 외부효과를 증가시키고 있다.

이와 함께 농어촌 소규모 분산개발 행위에 대한 관리수단이 미흡한 실정이다. 즉, 아래의 【표-3】 과 같이 30,000 m<sup>2</sup> 이상의 중·대규모 개발의 경우에는 지구단위계획제도나 도시계획·개발사업을 통하여 계획적인 개발유도가 가능하지만, 30,000 m<sup>2</sup>미만의 소규모 개발의 경우에는 그에 관한 통제·관리 수단이 미흡한 실정이다.

【표-3】 농어촌지역 개발규모에 따른 토지개발 방식

개발면적	소 규모 (3만m <sup>2</sup> 미만)	중 규모 (3만-30만m <sup>2</sup> )	대 규모 (30만m <sup>2</sup> 이상)
개발방식	개발행위허가	지구단위계획	도시개발사업
대상지역	모든 농어촌지역	계획관리지역 개발진흥지구	광역도시계획 및 도시기본계획 상 개발 가능 지역
구역지정	없음	지구단위계획구역	도시개발구역
난 개발	심각	보통	양호

이와 관련하여 2003년에 30,000 m<sup>2</sup> 미만의 소규모 분산개발 방지를 위하여 개발행위허가제를 도입하여 경관이나 기반시설 등 기준이 강화되었으나, 허가심의회 엄격하게 적용하지 않는 관행이 고착화 되어 있어 제도의 실효성이 저하되고 있다. 이와 같이 농·산지 전용이 쉽게 이루어짐에 따라 공장 등 개발압력이 강한 대도시 근교에 위치하

19) 2007년 7월의 농지법 개정으로 축사시설부지가 농지이용행위로 인정됨에 따라 농지전용의 절차를 거치지 않고 입지가 가능(산지의 경우 산지전용절차가 필요하여 농지를 선호)하게 되었다.

는 농어촌지역의 난개발이 심화되고 있다. 특히 2010년 10월에는 연접개발제한제도가 폐지됨에 따라 기반시설이 제대로 구비되지 않은 난개발의 심화가 예상되고 있다. 이로부터 난개발의 억제를 위하여 지방도시계획위원회의 심의기능을 강화하고, 성장관리지역을 권장하고 있으나, 그 실효성에 의문이 제기되고 있다.

한편, 2005년 9월에 도시기본계획의 승인권이, 2009년 2월에 관리계획의 결정 등이 국토해양부에서 시·도지사로 이양되는 등, 국토관리에 대한 지방자치단체의 역할과 책임은 증가하였으나, 농어촌지역의 난개발 방지에 대한 의지가 미흡하다는 점을 문제로 지적할 수 있을 것이다. 이와 관련하여 자연·수변의 경관보호를 위한 경관지구의 지정(도시계획조례)을 통하여 난개발을 방지할 수 있는 제도적 장치가 있음에도 불구하고 적용사례가 거의 없는 실정이다. 예컨대, 제천시의 경우와 같이 2002년에 개발행위허가 시 경관과 주변환경을 고려하도록 경관조례를 도입하여 운영하였으나, 주민의 민원 등으로 2007년에 중단되는 사례가 발생하고 있다.

## (2) 농어촌토지이용·관리제도의 미흡

전술한 바와 같이 계획적인 개발 및 관리를 위해 국토계획법에 따라 지방자치단체별로 도시·군 기본계획과 관리계획을 수립하여 토지이용을 관리하고 있다. 즉, 도시·군 기본계획(20년)은 시·군의 공간구조와 장기발전계획을 제시하고 있으며, 도시·군 관리계획(5년)은 개발을 위한 토지이용계획 등을 정하고 있으나, 도시·군 기본·관리계획이 도시지역 중심으로 되어 있어, 농어촌 지역개발 및 공간관리의 수단으로 미흡한 실정이다. 이것은 농어촌지역이 공간이 넓어 종합적 계획수립 및 관리가 어렵고, 사업계획과 공간계획간 체계적 연계가 곤란하기 때문이다. 이로부터 도시지역과 달리 개발계획과 연계되지 않은 용도구역 지정 등으로 지가의 상승이나 재산권의 침해 등

과 같은 부작용이 발생하고 있다. 따라서 용도지역제도가 토지이용의 규제로 작용하여 농어촌 지역개발에 걸림돌로 작용하고 있는 것이다.

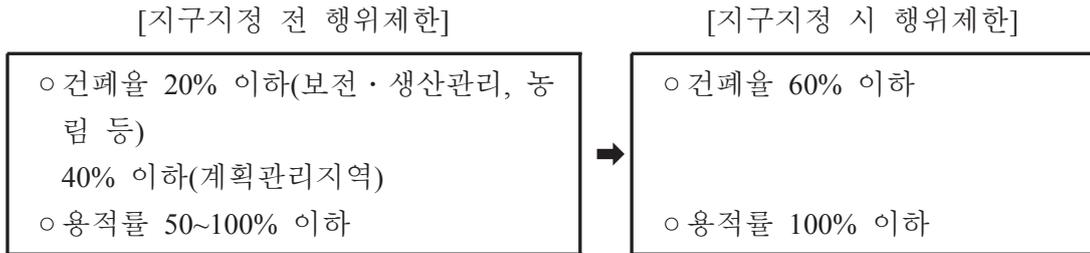
또한 농어촌지역의 토지이용을 합리화하고, 체계적·계획적으로 관리하기 위하여 제2종 지구단위계획제도를 도입하였으나, 계획수립의 지침 및 기반시설의 기준이 신도시의 대규모 주택단지개발 중심으로 되어있어 정비중심의 농어촌개발에 부적하다. 이것은 지구단위계획에서 요구하는 시설기준이 농어촌의 특성을 반영하지 못하고 있으며, 농어촌에 불필요한 세부적 건축·교통처리 계획 등을 요구하고 있기 때문이다. 계획수립에 시간과 비용이 많이 소요되고, 용적률·건폐율 인센티브의 의미가 크지 않아 다양한 농어촌 지역개발에 활용되지 못하고 있으며, 주로 용도변경의 수단으로 활용되고 있다. 즉, 농어촌 지역개발사업은 신규조성보다 정비성격이 강하여 대부분의 사업규모가 지구단위계획 규모(3만 $m^2$ ) 미만으로서 계획수립의 필요성이 적다는 것이다.

한편, 농어촌정비사업을 종합적·계획적으로 시행하기 위하여 도입한 마을정비구역제도도 활용도가 낮은 실정이다. 마을정비구역은 지정만 가능할 뿐 행위규제 특례사항이 미흡하고, 주로 개발행위 관련 법률에 대한 의제처리의 목적으로 설정되어 있다. 또한 마을정비계획도 시간과 비용이 많이 소요되므로 개별 시설별로 개발행위허가를 받아 농어촌 지역개발사업을 추진하고 있으며, 마을정비계획 수립지침이 신규 택지개발 중심으로 되어 있고, 테마공원이나 농촌마을종합개발을 추진할 경우에도 주택개량 등에 관한 계획수립을 의무화 하고 있어 활용도를 더욱 저하시키고 있다. 마을정비구역에 용도지역의 변경이 포함될 경우, 지방도시계획위원회 심의를 거치도록 되어 있어, 마을정비계획 외에 추가로 지구단위계획의 수립이 요구되고 있다.

또한 자연취락지구의 경우에도 지정기준 및 관리방안이 없어 용도지구로서의 기능이 미흡하며, 자연취락지구 지정에 따른 건폐율·용적

을 완화 등 인센티브의 의미가 적어 농어촌 생활환경을 정비수단으로서의 활용도가 낮은 실정이다.

【그림-5】 지구지정전과 지정시의 행위제한 비교

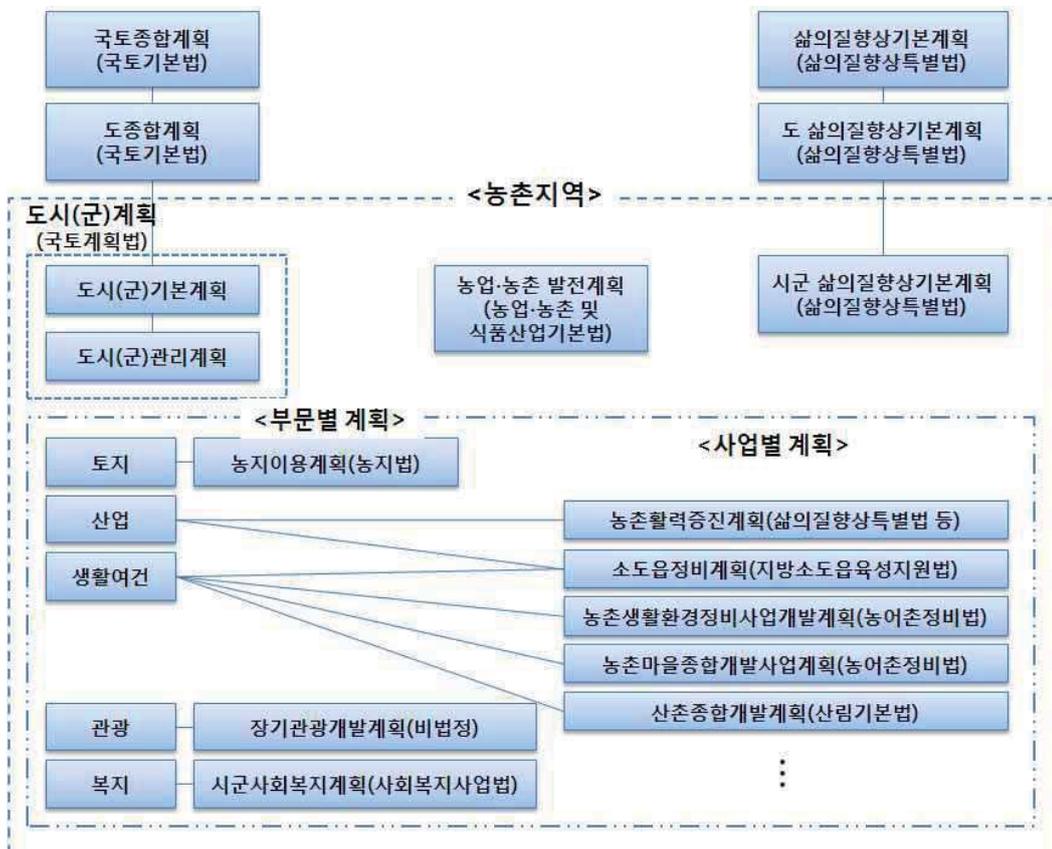


### (3) 통합적 지역개발계획체계의 미흡

현재 농어촌 지역개발과 관련하여 27개 법률이 있으며, 총 42개 계획을 수립하고 있다. 공간적으로는 시·군 전체를 대상으로 하는 계획이 19개, 읍·면을 대상으로 하는 계획이 5개, 마을을 대상으로 하는 계획이 4개, 특정 사업지구 대상 계획이 6개(기본계획 23개, 사업계획 19개)로 나타나고 있다.<sup>20)</sup> 이와 같이 농어촌지역을 대상으로 하는 각종 지역개발계획은 지나칠 정도로 많으나, 지역을 포괄하는 전략적·통합적 계획은 미흡한 실정이다. 즉, 지역을 포괄하는 도시·군 기본계획·관리계획이 있으나, 읍내 위주로 수립됨으로써 농어촌지역에 대한 구체적 계획은 미흡한 실정이다. 특히 토지이용계획에 대한 기본법 성격을 가지는 국토계획법에는 농어촌에 대한 특성을 반영하지 못하고 있는 실정이다. 또한 농어촌 지역을 포괄하는 지자체별 삶의 질 5개년계획도 중앙정부사업과 연계된 단위사업을 나열하는 수준에 그치고 있다. 현재 수립되고 있는 농어촌지역개발계획 및 근거법률의 현황을 나타내면 【그림-6】 과 같다.

20) 송미령·박시현·이규천·김광선·김정섭·권인혜, 농어촌 통합형 지역개발 모델 정립 및 실행계획 수립, 한국농촌경제연구원, 2010, 100면 참조.

【그림-6】 농어촌 지역개발계획의 현황



이와 같이 농어촌의 조방적 토지이용이라는 특성으로 인하여 각종 사업계획과 공간계획이 체계적으로 연계되지 못하여 효율성이 저하되고 있다. 포괄보조제도의 도입 이후, 시·군 단위 각종 사업계획을 통합하여 포괄보조 5개년계획을 수립하고 있으나, 종합적인 공간계획인 도시·군 관리 계획과의 연계되지 못하고, 개별법과 사업지침에 의한 사업계획의 취합수준으로 운영되고 있으며, 포괄보조 5개년계획상의 포괄보조 사업 이외의 각종 농식품부 사업계획과도 연계되지 못하고 있다.

## 제 3 장 일본의 농어촌토지이용계획법제

### 제 1 절 국토이용계획체계의 개요

#### 1. 국토이용계획법제의 현황

##### (1) 토지기본법

일본에 있어서 국토이용계획법제의 정점에 위치하고 있는 법률은 토지기본법(土地基本法, 1989년 법률 제84호)이다. 이 법률은 토지에 대한 기본이념과 이에 따른 국가·지방공동단체·사업자·국민의 책무를 명확하게 함과 동시에 토지에 관한 시책의 기본이 되는 사항을 정함으로써, 적정한 토지이용의 확보를 도모하면서 적정한 수급관계와 지가의 형성을 도모하기 위한 토지대책을 종합적으로 추진하고, 국민생활의 안정향상과 국민경제의 건전한 발전에 기여하는 것을 목적으로 하고 있다(제1조). 이러한 목적을 실현하기 위하여 토지이용계획의 작성 등(제11조), 적정한 토지이용의 확보를 도모하기 위한 조치(제12조), 토지거래의 규제 등에 관한 조치(제13조), 사회자본의 정비에 관련되는 이익에 대응한 적절한 부담(제14조), 세제상의 조치(제15조) 등에 대하여 규정하고 있다.

##### (2) 국토형성계획법

국토형성계획법(国土形成計画法, 1950년 법률 제205호)은 자연적·경제적·사회적 조건을 고려하여 경제·사회·문화 등에 관한 시책의 종합적 견지에서 국토의 이용·정비 및 보전을 추진하기 위한 국토형성계획의 책정과 그 밖의 조치를 강구함으로써, 국토이용계획법(1974년 법률 제92호)에 따른 조치와 함께 현재 및 미래의 국민이 안심하

고 풍요롭게 생활할 수 있는 경제사회의 실현에 기여하는 것을 목적으로 하고 있다(제1조). 이러한 목적을 실현하기 위하여 국토심의회의 조사심의 등(제4조, 제5조), 국토형성계획의 책정(제6조-제12조), 국토형성계획의 실시(제13조, 제14조) 등에 대하여 규정하고 있다. 이 국토형성계획은 국토의 이용·정비 및 보전을 추진하기 위한 종합적·기본적 계획으로서, 토지·물과 그 밖의 국토자원의 이용 및 보전에 관한 사항, 해역의 이용 및 보전, 지진재해·풍수해와 그 밖의 재해의 방제와 경감에 관한 사항, 도시 및 농산어촌의 규모 및 배치의 조정과 정비에 관한 사항, 산업의 적정한 입지에 관한 사항, 국토에서의 양호한 환경의 창출과 그 밖의 환경보전 및 양호한 경관의 형성에 관한 사항이 포함되어 있다(제2조).

### (3) 국토이용계획법

일본의 국토이용계획체계의 중심적인 법률에 해당하는 국토이용계획법(国土利用計画法, 1974년 법률 제92호)로서, 국토이용계획의 책정에 필요한 사항에 대하여 규정하고, 토지이용기본계획의 작성, 토지거래의 규제에 관한 조치와 그 밖의 토지이용을 조정하기 위한 조치를 강구함으로써 국토형성계획법(1925년 법률 제205호)에 따른 조치와 함께 종합적·계획적인 국토의 이용을 도모하기 위한 법률이다(제1조). 이 법률은 전국계획, 도도부현(都道府縣)계획, 시정촌(市町村)계획의 3단계로 국토이용계획을 수립하도록 하고 있다(제5조, 제7조, 제8조). 도도부현계획은 도도부현이 작성하는 토지이용기본계획의 기본이 되고, 도시지역·농림지역·농림지역·삼림지역·자연공원지역·자연보전지역이라는 5개의 용도지역으로 구분하고 있다(제9조). 이 5개의 용도지역은 각각 도시계획법(都市計画法, 1968년 법률 제100호), 농업진흥지역의 정비에 관한 법률(農業振興地域の整備に関する法律, 1969년 법률 제58호, 이하 “농업진흥법”이라 함), 삼림법(森林法, 1951년 법률 제249

호), 자연공원법(自然公園法, 1957년 법률 제161호), 자연환경보전법(自然環境保全法, 1972년 법률 제85호)에 따라 관리되고 있으며, 상세한 규제내용에 대하여는 후술하기로 한다.

위 국토이용계획법이 규정하고 있는 5개의 용도지역의 개념에 대하여 살펴보기로 한다. 도시지역이란 모든 도시로서 종합적으로 개발·정비 및 보전할 필요가 있는 지역으로서, 도시계획법의 도시계획구역에 상당하는 지역을 말한다. 농업지역이란 농업용지로서 이용해야 할 토지가 있고, 종합적으로 농업의 진흥을 도모할 필요가 있는 지역으로서, 농업진흥법 상 농업진흥지역에 상당하는 지역을 말한다. 삼림지역이란 삼림의 토지로서 이용해야 할 토지가 있고, 임업의 진흥 또는 삼림이 가지는 기능의 유지증진을 도모할 필요가 있는 지역으로서, 삼림법상 국유림, 현유림, 보안림, 지역삼림계획대상 민유림에 상당하는 지역을 말한다. 자연공원지역은 우수한 자연풍경지로서, 그 보호 및 이용의 증진을 도모할 필요가 있는 지역을 말하며, 자연공원법상 국립공원, 국정공원, 현립자연공원에 상당하는 지역을 말한다. 자연보전지역은 양호한 자연환경을 형성하고 있는 지역으로서 그 자연환경의 보전을 도모할 필요가 있는 지역을 말하며, 자연환경보전법상의 원생(原生)자연환경보전지역, 자연환경보전지역, 현조례상의 자연환경보전지역에 상당한다.

#### (4) 농업진흥법

농지의 경우 2개의 기본적 법률에 근거하고 있으며, 농업진흥법(농지의 용도구분)과 농지법(농지의 구분과 전용)이 그것이다. 우선 농업진흥법은 자연적·경제적·사회적 조건을 고려하여 종합적으로 농업의 진흥을 도모할 필요가 인정되는 지역에 대하여 그 지역의 정비에 관하여 필요한 시책을 계획적으로 추진하기 위한 조치를 강구함으로써 농업의 건전한 발전을 도모함과 동시에 국토자원의 합리적 이용에

기여하기 위한 법률이다(제1조). 이러한 목적을 실현하기 위하여 농업용지 등의 확보에 관한 기본방침, 농업진흥지역의 정비에 관한 기본방침, 농업진흥지역의 지정(제6조, 제7조), 농업진흥지역정비계획(제8조-제13조의6), 토지이용에 관한 조치(제14조-제19조) 등에 대하여 규정하고 있다.

### (5) 농지법

다음으로 농지법(農地法, 1952년 법률 제229호)은 국내의 농업생산의 기반인 농지가 현재 및 장래의 국민을 위한 한정된 자원이고, 지역에서의 귀중한 자원임을 고려하여, 경작자 스스로에 의한 농지의 소유가 수행해 온 중요한 역할도 인식하면서, 농지를 농지 이외의 것으로 하는 것을 규제함과 동시에, 농지를 효율적으로 이용하는 경작자에 의한 지역과의 조화에 기초한 농지에 대한 권리의 취득을 촉진하고, 농지의 이용관계를 조정하며, 농지의 농업상 이용을 확보하기 위한 조치를 강구함으로써 경작자의 지위안정과 농업생산의 증대를 도모하는 것 등을 목적으로 하고 있다(제1조). 이러한 목적을 실현하기 위하여 권리이동 및 전용의 제한 등(제3조-제15조), 이용관계의 조정 등(제16조-제29조), 유희농지에 관한 조치(제30조-제44조) 등에 대하여 규정하고 있다.

## 2. 토지이용계획체계의 분석

### (1) 토지이용계획체계의 개요

일본은 산발적인 지역개발법제도의 혼란, 지가폭등과 토지문제가 심각하게 대두됨으로써, 지역개발의 기본법으로서 국토종합개발법안이 국회에 제출되었으며, 토지대책의 중요성을 인식하여 최종적으로는 국토이용 관련부분이 1974년 6월에 국토이용계획법의 형태로 제정되었

다.21) 전술한 바와 같이 이 국토이용계획법은 국토이용계획의 수립, 토지이용기본계획의 작성, 토지거래의 규제에 관한 조치 등에 대하여 규정하고 있다. 현재 일본의 국토이용과 관련한 대표적인 법률로는 토지기본법, 국토이용계획법, 국토형성계획법을 들 수 있으며, 이 중에서 국토이용계획법에 근거하여 국토이용계획(전국계획, 도도부현계획, 시정촌계획) 및 토지이용기본계획을 수립하며, 국토형성계획법에 따라 국토형성계획(전국계획, 지방광역계획)이 수립되고 있다.

국토이용계획은 국토의 이용에 관한 기본적인 사항을 정하는 것으로서, 국토이용에 관해서는 다른 법률의 기본이 되며, 국토형성계획은 국토의 이용·정비 및 보전을 추진하기 위한 종합적이며, 기본적인 계획으로서, 국토의 형성에 관한 시책의 지침이 되는 계획이다. 또한 지금까지 국토이용계획과 기존의 전국종합개발계획이 이원화되어 수립되어 왔으나, 2005년 국토형성법이 제정됨으로써 국토이용계획과 국토형성계획의 일체적인 수립이 추진되고 있다. 그 밖에도 지방자치법에 따른 시정촌 건설에 관한 기본구상(이하 “시정촌기본구상”이라 함)이 수립되고 있으며,22) 대도시정비계획, 지방개발계획 및 각종 진흥계획 등이 수립되고 있다. 이러한 국토이용계획법을 비롯한 개별법률 등에 따른 국토이용계획의 전체체계를 나타내면 【그림-7】 과 같다.

특히 국토이용계획법에 따른 국토이용계획은 국토의 이용에 관한 기본구상, 국토의 이용목적에 따른 구분별 규모의 목표 등을 정하며, 전국계획, 도도부현계획, 시정촌계획으로 구분하고 있다. 1976년에 제1차계획, 1982년에 제2차계획, 1996년에 제3차계획, 2008년에 제4차계획(전국계획)이 각각 수립되어 현재에 이르고 있다. 또한 토지이용기본계획은 도도부현의 구역을 대상으로 해당 지역의 토지이용에 관한 계획들

21) 이삼수·와다 이사무·이양재, 일본의 국토 및 토지이용계획상 토지이용의 조성방안에 관한 연구, 국토계획 제45권 제3호(대한국토·도시계획학회, 2010), 255면 참조.

22) 지방자치법에 따라 수립되는 이 시정촌기본구상은 사회경제적 측면과 행재정적 측면을 가미한 도시의 장래상을 그린 종합계획이라고 할 수 있다.



계획에 따라 도시지역, 농업지역, 삼림지역, 자연공원지역, 자연보전지역 등 5개 지역으로 구분하여 규정하고 있다. 국토이용계획법상 지역구분과 개별법상 용도지역의 현황을 나타내면 【표-4】와 같다.

【표-4】 국토이용계획법상 지역구분과 개별법상 용도지역 현황<sup>24)</sup>

지역구분	국토이용계획법상 규정	개별법상 운용	용도지역 구분	
도시지역	일체의 도시로서 종합적으로 개발, 정비 및 보전할 필요가 있는 지역	「도시계획법」에 근거한 도시계획구역으로 지정에 걸맞는 지역	도시계획구역 <sup>가)</sup>	시가화구역 시가화조정구역 기타
농업지역	농용지로서 이용해야할 토지이며, 종합적으로 농업의 진흥을 도모할 필요가 있는 지역	「농업진흥지역의 정비에 관한 법률」에 근거하여 농업진흥지역으로 지정에 걸맞는 지역	농업진흥지역	농용지구 기타
삼림지역	삼림의 토지로서 이용해야할 토지이며, 임업의 진흥 및 삼림이 가진 기능들의 유지증진을 도모할 필요가 있는 지역	「삼림법」에 근거하여 국유림 및 지역삼림계획대상민유림(民有林)으로 지정에 걸맞는 지역	국유림 지역삼림계획대상민유림(民有林)	보안림 기타
자연공원지역	빼어난 자연 풍경지로서 보호 및 이용의 증진을 도모할 필요가 있는 지역	「자연공원법」에 근거하여 국립공원, 국정공원 및 도도부현립자연공원으로 지정에 걸맞는 지역	국립공원·국정(國定)공원 도도부현립(都道府縣立)자연공원	특별지역 해중(海中)공원지구 보통지역 특별지역 보통지역
자연보전지역	양호한 자연환경을 형성하고 있는 지역으로 자연환경의 보전을 도모할 필요가 있는 지역	「자연환경보전법」에 근거하여 원생자연환경보전지역, 자연환경보전지역 및 도도부현자연환경보전지역으로 지정에 걸맞는 지역	원생(原生)자연환경보전지역 자연환경보전지역 도도부현자연환경보전지역	출입제한지구 기타 특별지구 해중(海中)공원지구 보통지구 특별지구 보통지구

도시지역은 도시계획법에 근거한 도시계획구역, 농업지역은 농업진흥법에 근거한 농업진흥지역, 삼림지역은 삼림법에 근거한 국유림 및 지역삼림 계획대상 민유림, 자연공원지역은 자연공원법에 근거한 국

24) 이삼수·와다 이사무·이양재, 일본의 국토 및 토지이용계획상 토지이용의 조성방안에 관한 연구(전계), 256면에서 재인용.

립공원·국정공원 및 현립자연공원, 자연보전지역은 자연환경보전법에 근거한 원생자연환경보전지역, 자연환경보전지역 및 도도부현 자연환경보전지역으로 운용되고 있다. 즉, 국토이용계획법에서는 5개의 지역에 대한 용어 및 개념만이 규정되어 있고, 개별 법률에서 각 지역과 관련된 계획 및 토지이용을 운용하는 형태를 취하고 있는 것이다.

### (3) 관련계획 간의 연계성

전술한 바와 같이 국토계획 및 토지이용 관련계획과 개별법에 따라 수립된 계획간의 관계를 정리하면 다음과 같다. 일본의 경우, 도도부현이 수립한 계획에서 제시한 농지, 삼림, 택지 등의 토지이용전망을 토대로 도도부현계획(국토이용계획)을 수립하고, 각 광역자치단체의 도도부현계획 및 개별법에 따른 각종계획의 내용을 종합하여 전국계획을 수립하고 있다. 또한 다양한 계획 간의 정합성을 도모하기 위하여 예산조치에 의한 계획인 토지이용조정기본계획은 시정촌토지이용계획 및 시정촌기본구상(종합계획)이 그 지침이 되며, 도도부현이 정한 토지이용기본계획의 5개 지역구분을 수정할 시에 참고자료로 활용되고 있다.

그리고 토지이용조정기본계획의 수립은 시정촌기본구상과 시정촌도시계획마스터플랜의 토지이용방침 등과도 충분한 조정을 통하여 정합성을 유지하도록 하고 있다.<sup>25)</sup> 특히 예산조치에 의한 계획은 도도부현이 중심이 되어 국토이용계획을 기본으로 하여 토지이용기본계획을 수립하고, 5개의 지역구분에 근거하여 토지이용의 종합적인 조정을 도모하고 있다. 또한 농업진흥지역정비기본방침 및 농업지역정비계획은 시정촌의 도시계획(시정촌도시계획마스터플랜)과의 정합성을 유지하도록 하고 있으며, 시정촌도시계획마스터플랜과 시정촌농업진흥지역정비

25) 이삼수·와다 이사무·이양재, 일본의 국토 및 토지이용계획상 토지이용의 조성 방안에 관한 연구(전계), 258면 참조.

계획은 시정촌기본구상의 내용을 반영하도록 하고 있다. 따라서 기초자치단체인 시정촌 차원에서는 가장 상위계획인 시정촌기본구상을 근거로 개별법에 의해 수립된 계획 및 사업과의 정합성이 강조되고 있는 것이다.

### 3. 농어촌토지이용관리의 내용

#### (1) 토지이용규제의 전체체계

전술한 바와 같이 토지기본법, 국토이용계획법, 국토형성계획법에서 각종 토지이용에 관한 규제의 근거를 제공하고 있으며, 각 용도지역별로 도시계획법, 농업진흥법, 농지법, 삼림법, 자연공원법, 자연환경보전법이라는 기본적 규제법률에 기초하여 다양한 규제가 행해지고 있다. 이러한 개별법률상 토지이용에 관한 규제의 대상과 내용, 인허가권자 등을 전체적으로 표시하면 【표-5】와 같다. 이하에서는 이러한 농어촌토지이용에 관한 규제 중에서 농업진흥지역제도와 농지전용허가제도를 중심으로 살펴보기로 한다.

【표-5】 토지이용규제의 전체체계

법 른 명	규제대상·내용	인허가권자
국토이용계획법	• 토지에 관한 권리의 이전 등을 하고자 할 때 (규제구역 안의 경우)	도도부현지사(허가)
	• 토지에 관한 권리의 이전 등을 하고자 할 때 (규제구역 밖의 경우)	도도부현지사(신고)
도시계획법	• 구역구분이 정해져 있는 도시계획구역 안에서 개발행위를 하고자 할 때(시가화구역 안에서는 1,000 m <sup>2</sup> 이상)	도도부현지사(허가)

제 3 장 일본의 농어촌토지이용계획법제

법 률 명	규제대상 · 내용	인허가권자
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 구역구분이 정해져 있지 않은 도시계획구역 안에서의 3,000 m<sup>2</sup> 이상의 개발행위를 하고자 할 때</li> <li>• 그 밖의 구역에서 10,000 m<sup>2</sup> 이상의 개발행위를 하고자 할 때</li> </ul>	
농업진흥법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농업용지구역 안에서 개발행위를 하고자 할 때</li> </ul>	도도부현지사(허가)
농지법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농지를 농지 외의 것으로 전용할 때(4 ha 이하인 경우)</li> </ul>	도도부현지사(허가)
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농지를 농지 외의 것으로 전용할 때(4 ha 이상인 경우)</li> </ul>	농림수산대신(허가)
삼림법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 삼림지역(지역삼림계획 대상민유림) 안에서의 개발행위로서 1 ha 이상인 것(보안림 등을 제외)</li> </ul>	도도부현지사(허가)
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 보안림 및 보안시설지구 안에서 행위를 하고자 할 때</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농림수산대신 또는 도도부현지사(해제)</li> <li>• 도도부현지사(허가)</li> </ul>
자연공원법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국립공원 안의 특별지역, 특별보호지구 또는 해중공원 안에서 행위를 하고자 할 때</li> </ul>	환경대신(허가)
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국립공원의 보통지역 안에서 행위를 하고자 할 때</li> </ul>	환경대신(신고)
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국정공원 안의 특별보호지구, 국정공원 및 현립자연공원 안의 특별지역 안에서 행위를 하고자 할 때</li> </ul>	도도부현지사(허가)

법 률 명	규제대상·내용	인허가권자
	<ul style="list-style-type: none"> <li>•국정공원 및 현립자연공원의 보통지역 안에서 행위를 하고자 할 때</li> </ul>	도도부현지사(신고)
자연환경보전법	<ul style="list-style-type: none"> <li>•자연환경보전지역, 특별지구 안 또는 야생동식물보호지구 안 또는 해중특별지구 안에서 행위를 하고자 할 때</li> </ul>	환경대신(허가)
	<ul style="list-style-type: none"> <li>•자연환경보전지역, 보통지구 안에서 행위를 하고자 할 때</li> </ul>	환경대신(허가)

(2) 농업진흥지역제도

농업진흥법에서는 자연적·경제적·사회적 조건을 고려하여 종합적으로 농업의 진흥을 도모할 필요가 있다고 인정되는 지역의 정비에 필요한 시책을 계획적으로 추진하기 위하여 농업진흥지역제도를 채용하고 있다(제6조). 이 농업진흥지역은 도도부현지사가 지정하도록 하고 있으며(제6조), 농업진흥지역 중에서 보전목적의 농지는 시정촌이 농용지구역(農用地區域)으로 지정하고, 전용이 원칙적으로 금지되고 있다(농지법상 전용허가 필요). 또한 농용지구역의 설정요건으로는 집단농용지(10ha이상), 농업생산기반정비사업의 대상지, 농도 및 용배수로 등의 토지개량시설용지, 농업용 시설용지 등을 들 수 있다. 최근에는 매년 목표면적을 발표하고, 농용지구역은 오히려 증가하는 추세를 보이고 있다. 이로부터 2009년의 농업진흥법 개정에 따라 농용지구역의 전용을 매우 엄격하게 규제하게 되었다. 예컨대, 공공시설의 개발행위를 대상으로 법정협의제도(法定協議制度)를 도입하였으며, 이 제도는 농용지구역 안에서 국가 및 지방공공단체가 학교, 병원, 사회복지시설,

청사 및 기숙사의 설치 등을 위한 개발행위를 대상으로 하고 있다. 또한 토지의 집단화 기준을 20ha에서 10ha로 축소하였다. 이러한 일본의 농업진흥지역제도의 전체적인 구조를 나타내면 【그림-8】 과 같다.

【그림-8】 일본의 농업진흥지역제도



### (3) 농지전용허가제도

농지법에서는 국토의 계획적·합리적인 이용을 촉진하고, 식료공급의 기반인 우량농지의 확보라는 요청과 주택지나 공장용지 등 비농업적 토지이용이라는 요청과의 조정을 도모하기 위하여 농지전용허가제도를 도입하고 있다. 이 제도는 농지를 입지조건 등에 따라 구분하고, 개발요청과 농업상의 이익에 지장이 적은 농지로 유도함과 동시에 구

체적인 토지이용계획을 수반하지 않는 자산보유목적 또는 투기목적에 입각한 농지취득을 인정하지 않고 있다. 이와 같이 농지전용허가제도는 우량농지의 확보와 계획적인 토지이용의 추진을 도모하기 위하여 농지를 농지 이외의 것으로 하는 경우 또는 농지를 농지 이외의 것으로 하기 위한 소유권 등의 권리설정 또는 이전을 하고자 하는 경우에 농지법상의 원칙으로서 도도부현지사의 허가(4 ha 이상인 경우는 대신의 허가, 지역정비법에 기초한 경우는 제외)를 받도록 하고 있다(도도부현에서는 농지전용허가사무 등을 시정촌으로 위임하는 경우가 있음). 다만, 국가나 도도부현이 전용하는 경우(학교, 사회복지시설, 병원, 청사 또는 숙소용으로 제공하기 위하여 전용하는 경우는 제외) 등에는 허가를 받을 필요가 없다. 또한 국가 및 도도부현이 학교, 사회복지시설, 병원, 청사 또는 숙소용으로 제공하기 위하여 전용하는 경우에는 허가권자와 협의를 하고, 협의가 된 경우에는 허가를 받은 것으로 간주된다(공공용지에 관한 법정협의제도). 이상에서 서술한 농지법상 농지전용허가제도의 개요를 나타내면 【표-6】 과 【그림-9】 와 같다.

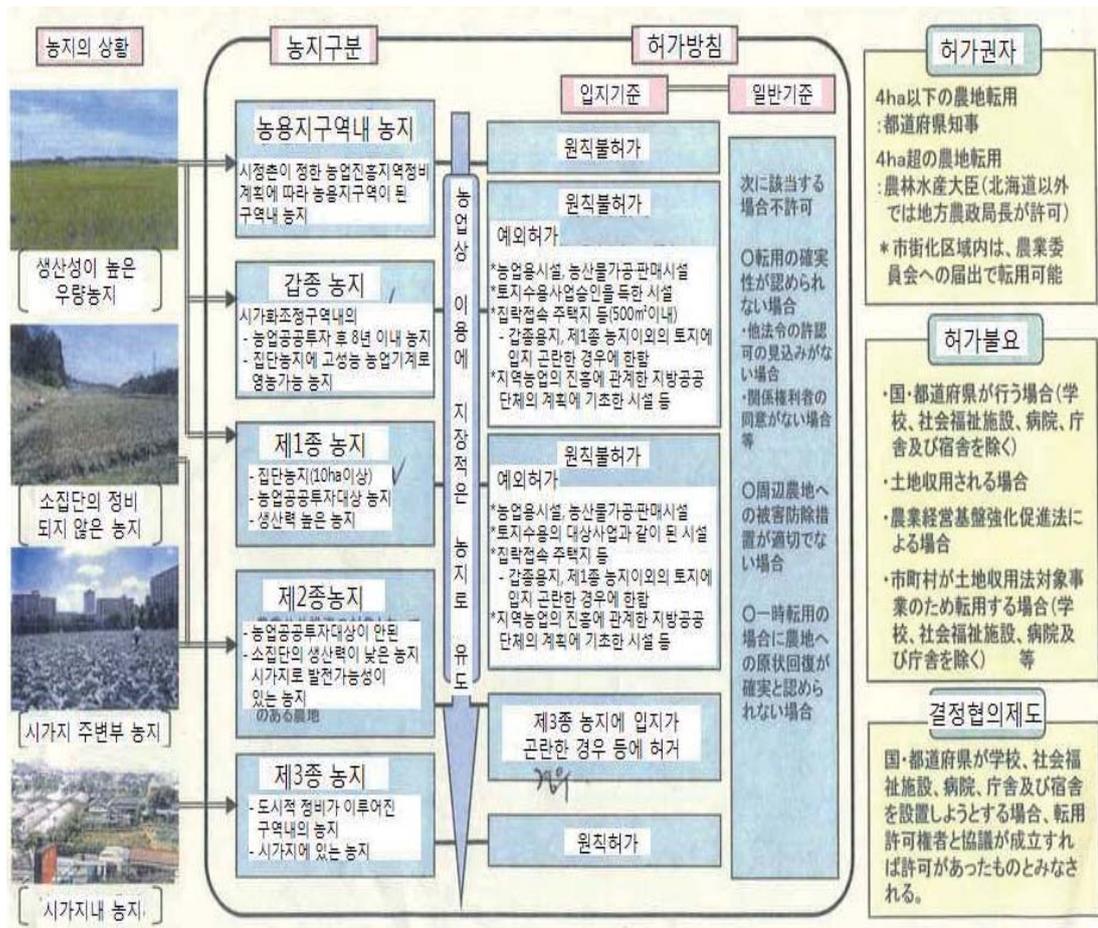
【표-6】 농지법상 농지전용허가제도의 개요

농지법	허가가 필요한 경우	허가 신청자	허가권자	허가 불필요한 경우
제4조	자신의 농지를 전용하는 경우	전용을 하는 자(농지 소유자)	도도부현지사	국가 및 도도부현지사가 전용하는 경우(학교, 사회복지시설, 병원, 청사 또는 숙소용으로 제공하기 위하여 전용하는 경우는 제외)
제5조	사업자 등이 농지를 전용하는 경우	売主(농지 소유자)와 買主(転用 事業者)	농지가 4 ha 를 초과하는 경우에는 농림수산대신(지역정비법에 기초한 경우를 제외)	시정촌이 도로, 하천 등을 토지수용법 대상사

제 3 장 일본의 농어촌토지이용계획법제

농지법	허가가 필요한 경우	허가 신청자	허가권자	허가가 불필요한 경우
				업 용으로 제공하기 위하여 전용하는 경우(학교, 사회복지시설, 병원, 시청, 특별구의 구청 등 용으로 제공하기 위하여 전용하는 경우를 제외)

【그림-9】 일본의 농지전용허가제도

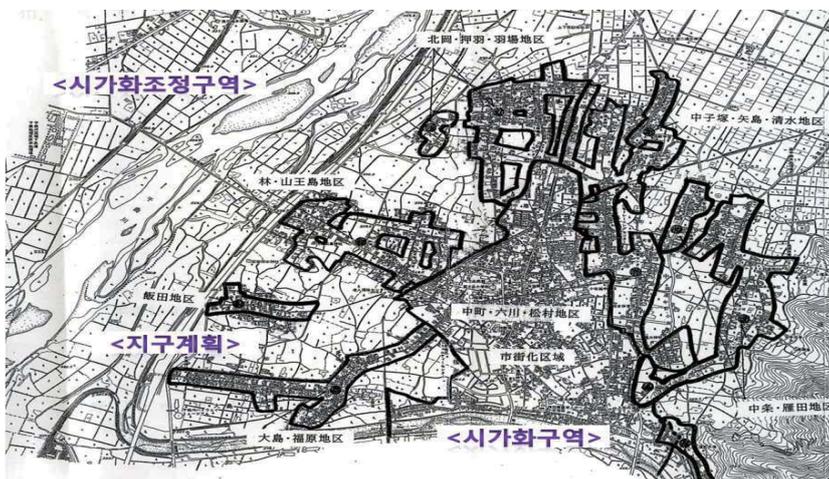


## 제 2 절 기타 관련사례 및 시사점

### 1. 오부세(小布施)町の 사례

도시계획구역과 농업진흥지역의 관계와 관련해서는 일본에 있어서 대표적인 경관관리 지역에 해당하는 나가노현(長野県)의 오부세町(小布施町, 인구 11,426명)의 사례가 참고의 가치가 있을 것이다. 오부세의 도시계획구역은 시가화구역(市街化區域)과 시가화조정구역(市街化調整區域)으로 구분되어 있으며, 이 시가화조정구역은 농지와 취락으로 구성되고, 농지는 농업진흥지역으로서 농업진흥법과 농지법의 적용을 받고 있다. 1998년의 도시계획법 개정으로 시가화조정구역내의 취락은 도시계획법에 의한 지구계획이 가능하게 되었다(지구가 취락

【그림-10】 오부세(小布施町)의 토지이용 사례



의 주택을 다 포함하지 않고 있음). 또한 시가화조정구역의 농지는 농지법과 도시계획법의 적용을 받으나, 농지법이 우선하여

적용된다. 이러한 시가화조정구역은 보전목적으로 인식되고 있다는 점에서 그 의미를 발견할 수 있을 것이다.

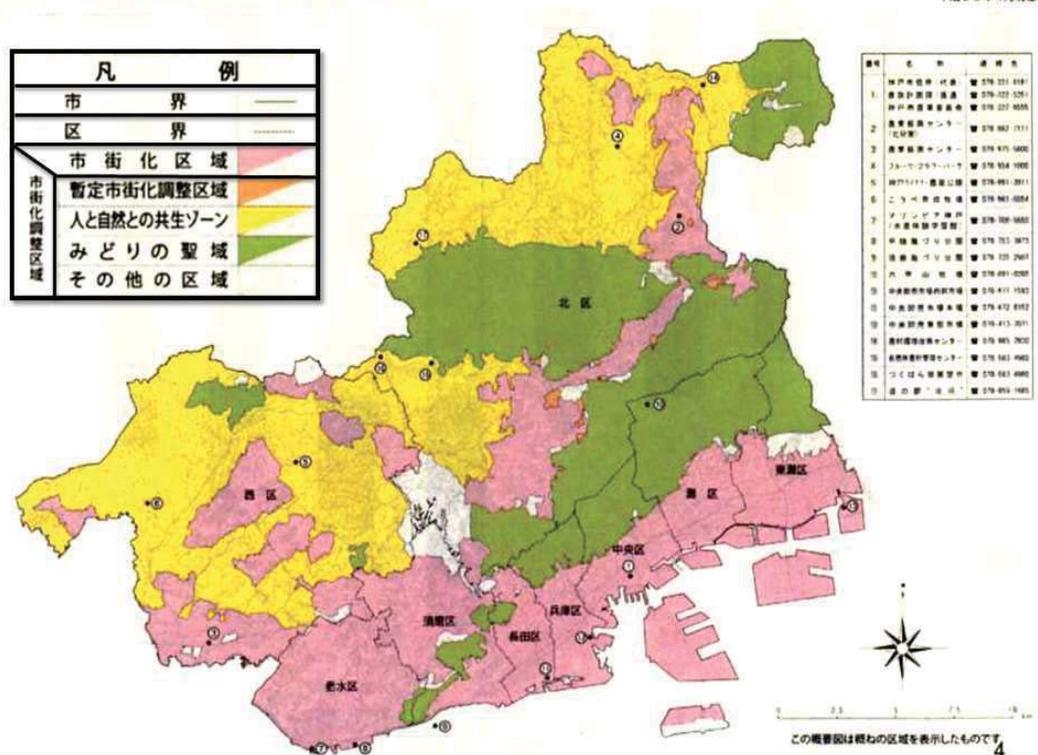
## 2. 조례에 의한 토지이용계획

### (1) 고오베시(神戸市)의 사례

1990년대에 들어와서 자주조례에 의한 마을 만들기(町づくり)·경관형성이 증가하게 되었다. 고오베시는 사람과 자연의 공생존의 지정 등에 관한 조례(1996)을 제정하여, 공생존 전역을 대상으로 4개의 농촌용도구역과 경관관련지역을 지정하고 있다. 즉, 4개의 농촌용도구역은 환경보전구역, 농업보전구역, 집락거주구역(集落居住區域), 특정용도구역(A,B)이 그것이다. 농촌경관보전형성지역도 지정되었으며, 실시주체인 마을 만들기 협의회가 마을 만들기 계획을 수립하여 시행하는 형태를 취하고 있다.

【그림-11】 고오베시(神戸市)의 토지이용 사례

神戸の土地利用の概要図



(2) 아즈미노시(安曇野市)의 사례

나가노현(長野県)의 아즈미노시의 경우, 아즈미노시의 적절한 토지 이용에 관한 조례(2011)에 기초하여 아즈미노시 토지이용기본계획을 수립하고 있다. 여기에서는 6개의 용도구역, 즉 거점시가구역, 준거점시가구역, 준거점시가구역, 전원저구구역(공업시설불가), 전원환경구역(공동주택불가), 산록보양구역(山麓保養區域, 공동주택 및 공업시설불가), 삼림환경구역(공동주택과 의료·업무·상업시설 및 공업시설불가)을 지정하고 있다. 일본의 대표적 산간지역에 해당하는 나가노현의 경우 이러한 조례제정의 사례가 많이 발견되고 있다.

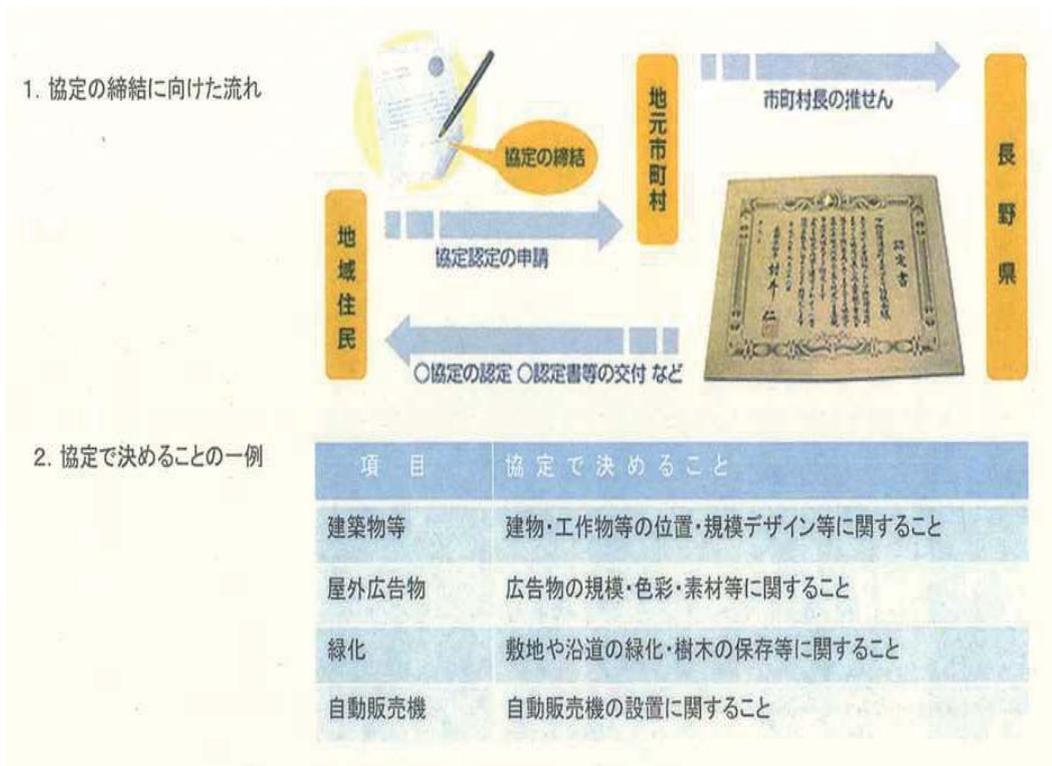
【그림-12】 아즈미노시(安曇野市)의 토지이용 사례



(3) 주민협정의 사례

나가노현의 경관육성 주민협정의 사례로서, 나가노현은 경관 만들기를 위하여 일정한 구역의 건물색채나 형태 등의 외관이나, 녹화 등과 관련해서 자주적인 규칙을 주민 스스로가 정하고, 주민모두가 지켜나가고 육성하기 위한 주민협정제도를 도입하고 있다. 경관육성 주민협정은 주민이 만들고, 시정촌의 장이 추천하여 지사가 인정하는 제도로서, 2011년 4월 현재 164개의 협정이 인정되고 있다. 이러한 나가노현의 주민협정의 사례를 그림으로 나타내면 다음과 같다.

【그림-13】 아즈미노시(安曇野市)의 토지이용 사례

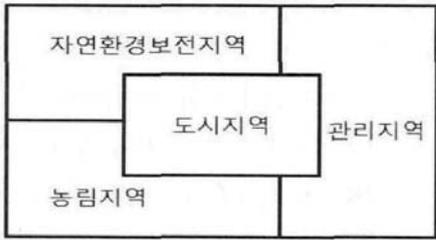
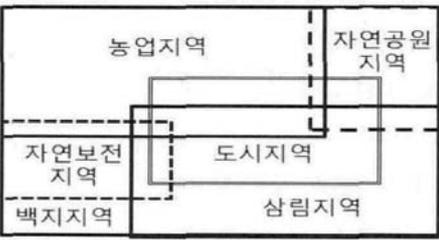


### 3. 비교검토 및 시사점

#### (1) 비교검토

이상에서는 일본의 중앙정부 차원의 국토 및 토지이용계획체계와 광역지방자치단체 차원의 토지이용조정체계에 대하여 살펴보았다. 국토 및 토지이용관리체계를 지역구분, 관련계획 등을 비교하면 【표-7】과 같다.

【표-7】 우리나라와 일본의 국토 및 토지이용관리체계의 비교<sup>26)</sup>

구 분	한국	일본
지역구분	- 4개(도시지역, 농림지역, 관리지역, 자연환경보전지역)	- 5개(도시지역, 농업지역, 삼림지역, 자연공원지역, 자연보전지역)
지역구분의 근거법	- 국토의 계획 및 이용에 관한 법률	- 국토이용계획법(도시계획법, 농업진흥정비법, 삼림법, 자연공원법, 자연환경보전법)
관련계획 및 근거법	- 국토종합계획, 도종합계획, 시군종합계획(국토기본법) - 광역도시계획(국토계획법) - 도시(군)기본계획(국토계획법) - 도시(군)관리계획(국토계획법)	- 국토이용계획(전국, 도도부현, 시정촌)(국토이용계획법) - 국토형성계획(전국, 지방광역)(국토형성계획법) - 토지이용기본계획(국토이용계획법) - 도도부현(시정촌)도시계획마스터플랜(도시계획법)
지역구분 및 관련법과의 관계	도시지역	도시지역 도시계획법
	농림지역	농업지역 농업진흥지역의 정비에 관한 법률 삼림지역 삼림법
	관리지역	자연공원지역 자연공원법
	자연환경보전지역	자연보전지역 자연환경보전법
지역중첩 여부	- 국토계획법상 4개지역 중첩불가(상호배타적) - 국토계획법과 개별법 용도지역 상이(중첩가능) 	- 국토이용계획법상 5개지역 중첩가능 - 국토이용계획법과 개별법의 용도지역 동일 
	개별법 규제와의 관계	- 개별법의 지역·지구등과 중복 지정되며, 토지이용규제내용도 중첩됨
지자체의 역할	- 법률적인 틀속에서 토지이용계획 및 규제가 가능하므로 지자체의 자율권한이 약함	- 지자체의 계획 및 조례에 의한 토지이용조정권한이 강함

26) 이삼수·와다 이사무·이양재, 일본의 국토 및 토지이용계획상 토지이용의 조성방안에 관한 연구(전계), 2면에서 재인용.

첫째, 우리나라와 일본의 국토 및 토지이용 관련법률 및 관리체계를 살펴보면, 우리나라의 경우 국토기본법에 따른 광역도시계획, 도시(군)기본계획, 도시(권)관리계획의 위계로 이루어져 있으며, 일본의 경우는 국토이용계획법에 따른 국토이용계획(전국계획, 도도부현계획, 시정촌계획)과 토지이용기본계획, 국토형성계획법에 따른 국토형성계획(지방계획, 지방광역계획), 도시계획법에 따른 도도부현 및 시정촌 도시계획마스터플랜으로 이루어져 있다. 즉, 국토계획의 측면에서는 우리나라의 국토기본법과 일본의 국토형성계획법이 기본적인 지위를 가지고 있다. 토지이용의 측면에서는 우리나라의 경우 국토계획법으로 도시지역과 비도시지역(관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역)이 통합적으로 운용되고 있는 반면, 일본의 경우 국토이용계획법에서 5개의 지역으로 구분하고 있으나, 실제적 토지이용은 개별법에서 이원적으로 운용되고 있다는 차이점이 있다.

둘째, 지역구분의 경우, 우리나라는 국토계획법에 근거하여 도시지역, 농림지역, 관리지역, 자연환경보전지역의 4개로 구분되며, 각 지역의 기본적인 토지이용규제는 국토계획법에서 규정하고 있다. 이에 대하여 일본의 경우는 국토이용계획법에 근거하여 도시지역, 농업지역, 삼림지역, 자연공원지역, 자연보전지역이라는 5개의 지역을 규정하고 있으나, 각 지역에 관한 토지이용규제는 개별법령에 따라 운용되고 있다. 따라서 우리나라의 경우 국토계획법에서 4개 지역규정 및 토지이용의 규제내용을 담고 있으며, 일본의 경우에는 국토이용계획법에서 5개 지역구분의 규정만을 두고, 실제적인 토지이용의 규제내용은 개별법에 따라 운용되고 있다는 점에서 차이가 있다.

## (2) 시사점

첫째, 일본에서 국토 및 토지이용체계로서 중앙정부 차원의 대응은 국토이용계획법에 의한 국토이용계획이며, 광역지방자치단체의 토지

이용기본계획에서 도도부현 차원의 토지이용정비와 기본방향을 제시하고 있다. 일본의 토지이용계획에 관한 5개의 지역구분은 국토이용계획법에서 규정하고 있으며, 구체적인 운용은 개별법에서 다루고 있다. 이러한 개별법에 따른 관련계획에서 제시된 농지, 삼림, 택지 등의 토지이용전망을 토대로 국토이용계획(도도부현)을 수립하고, 각 광역지방자치단체의 도도부현계획 및 개별법에 따른 각종 계획의 내용을 종합하여 전국계획을 수립하고 있다. 이를 통하여 계획목표년도의 농지, 삼림, 택지 등의 토지이용을 전망하여 상위계획에 반영하고 있다.

둘째, 일본의 토지이용관리의 핵심은 토지이용기본계획에 따른 광역지방자치단체 차원에서 토지이용정비와 기본방향을 제시하며, 특히 토지이용기본계획에서는 5개 지역이 상호 중첩지정된 지역의 토지이용 우선순위 및 유도방향을 제시하고 있다는 점이다. 국토이용계획법에 따른 5개 지역은 중첩지정으로 인한 토지이용의 혼란을 방지하기 위하여 토지이용의 우선순위 및 유도방향을 광역지방자치단체가 토지이용기본계획을 통하여 해결하고 있다. 다만, 근본적으로 국토이용계획법상 5개 지역의 중첩지정이 가능하다는 것은 종합적·효율적인 토지이용의 도모라는 점에서 보면 한계로 지적할 수 있을 것이다.

셋째, 개별법의 계획체계에서 토지이용상 규제가 약한 지역이나 도시계획 등의 계획적 규제가 없는 지역에 대한 토지이용규제를 위한 지방자치단체 차원에서 다양한 토지이용조성체제를 수립하여 관리하고 있다는 점이다. 또한 실질적인 토지이용의 관리수단은 광역지방자치단체인 도도부현에서 수립하는 토지이용기본계획이 중심이 되며, 광역지방자치단체는 독자적인 조례 및 지침 등의 수립을 통하여 효율적인 토지이용관리를 도모하고 있다는 점을 들 수 있다. 이를 통하여 국토이용계획법에 따른 국토이용계획과 지방자치단체 조례에 따른 토지이용조성이 서로 상호연계 및 보완적인 역할을 수행하고 있는 것이다.

넷째, 일본의 경우 농촌지역의 특성과 차별화된 개발은 시정촌의 자주조례에 의한 용도지역의 지정으로 해결하고 있으며, 특히 마을 만들기는 주민협의회라는 조직에서 결정하고, 계획을 수립하여 시행하고 있다는 점을 특색으로 들 수 있다. 이와 같이 정부의 정책은 시정촌의 조례와 마을주민과의 협정을 통하여 구현된다는 점이다. 또한 도시계획구역의 시가화조정구역은 개발목적이라기 보다는 보전에 가깝게 해석되고 있다는 점, 도시계획구역 안의 시가화조정구역의 취락에 대하여는 도시계획법의 지구계획을 수립할 수 있도록 하고 있다는 점 또한 시사점으로 들 수 있다.

## 제 4 장 농어촌정비법 체계정비의 방향

### 제 1 절 토지이용계획체계의 개선

#### 1. 통합적 계획체계의 정립

##### (1) 통합적 계획의 수립

어촌 공간에 대하여 공간계획과 사업계획을 통합한 통합계획으로서의 “농어촌 계획 및 정비 기본계획(가칭)”을 도시·군 관리계획의 하위계획 또는 부문계획으로 수립하는 방향을 모색할 필요가 있을 것이다. 또한 시·군 단위 기본계획은 농어촌정비법상 의무화 되어있는 8개 계획, 즉 지역개발계획(농어촌정비종합계획), 농산어촌 지역종합개발계획, 생활환경정비계획, 농어촌경관관리계획, 생활환경정비사업기본계획, 농어촌산업육성기본계획/시행계획, 농어촌마을정비계획, 정주권 개발계획을 하나로 통합하여 5년마다 수립하는 방향으로 개선되어야 할 것이다. 나아가 농림수산식품부 소관법률에서 규정하고 있는 각종 계획(농지이용계획 등)을 통합하여 수립하는 방안도 고려할 필요가 있을 것이다. 중장기적으로는 농어업·농어촌 및 식품산업 발전계획 및 포괄보조 기초생활권 발전계획, 시·군 삶의 질 향상기본계획을 통합하는 방향도 고려할 필요가 있을 것이다.

##### (2) 권역별 계획의 수립

농어촌토지이용계획의 실효성을 높이기 위하여 농어촌정비사업 추진 시에 권역을 설정하고, 공간계획과 사업계획을 연계한“권역단위 농어촌 정비계획(또는 사업 기본계획)”을 수립하는 방향을 고려해야 할 것이다. 여기에서 말하는 권역의 범위는 마을(권역)을 둘러싸고 있는

농지 및 산지를 포함하는 개념이다. 또한 권역단위 계획간 통합·조정을 통하여 시·군 단위 기본계획을 수립(상황에 따라 시·군 관리계획과 연계 추진)하고, 권역단위 계획은 마을주민, 관계 공무원·전문가 등이 지역 발전에 필요한 계획을 상향식으로 수립할 필요가 있다. 결국 농림수산식품부 소관 각종 계획을 통합하여 계획을 수립·추진하는 것을 유도함과 동시에 해당 지역에 농림수산식품부가 추진하는 각종 사업을 패키지로 지원함으로써 효과를 극대화할 수 있다는 것이다.

## 2. 지구단위계획제도의 개선

2012년 4월에 개정·추진되는 지구단위계획 통합지침에 농어촌의 특성을 반영할 필요가 있을 것이다, 즉, 농촌에 부적합한 교통처리 및 도시계획시설 관련규정을 삭제하고, 농어촌지역의 경우에 사전환경성 검토와 재해영향평가 및 문화재지표조사 등 각종 영향평가제도 축소 또는 완화할 필요가 있을 것이다. 또한 농어촌 지역에 적합하지 않은 현행 도시 위주의 도로율, 도로폭, 녹지율, 공원면적 등의 기준을 완화할 필요(농어촌 예외 적용)가 있을 것이다. 이는 인구밀도가 낮고, 차량 이동량이 적으며, 주변이 농·산지로 둘러싸여 있는 농어촌은 도시와 동일한 기반시설을 확보할 필요가 없기 때문이다. 또한 일부 농어촌뉴타운, 전원마을, 농어촌테마공원의 경우에는 제2종 지구단위계획으로 추진되고 있는데, 시설기준이나 절차 등이 농어촌 실정에 적합하지 않기 때문이다. 또한 농공단지 통합지침의 예와 같이 농어촌의 특성이 반영될 수 있도록 지구단위계획 유형에 새로운 유형, 예컨대 농어촌형을 신설하는 방안도 고려할 필요가 있을 것이다. 이와 함께 농어촌정비법상 농어촌정비구역제도와 국토계획법상 지구단위계획제도의 역할분담 및 중복적 절차개선 등에 관한 노력을 지속적으로 추진할 필요가 있을 것이다.

## 제 2 절 마을정비구역제도의 개선

### 1. 농어촌정비구역의 도입

각종 농어촌 지역개발사업에 대한 농어촌정비법의 활용도 제고를 위하여 마을정비구역제도를 개편하는 방향도 고려할 필요가 있다. 즉, 농어촌 지역개발 관련 각종사업을 포괄할 수 있도록 마을정비구역 명칭을 농어촌정비구역으로 개정할 필요가 있을 것이다. 현재 마을정비구역제도는 주로 전원마을, 농어촌뉴타운 등 마을 및 주택개발 사업에 한정하여 활용되고 있으나, 지역개발사업의 성격, 규모, 내용 등을 고려하여 농어촌정비구역을 통하여 추진하기에 적합한 사업(농어촌테마공원 등) 구체화할 필요가 있다는 것이다. 또한 농어촌지역의 난개발 방지를 위하여 1만 $m^2$  이상의 개발사업의 경우 단계적으로 농어촌정비계획의 수립을 의무화하는 방향으로 추진해야 할 것이다. 그리고 현재의 마을정비구역제도는 사업추진절차보다 예산신청절차에 가까운 내용을 주로 담고 있어 일선 담당자들이 효과적으로 활용하는 데 어려움이 제기되고 있다는 점에서 지역개발사업의 계획 내용 및 추진 절차를 명확하게 규정할 필요가 있을 것이다.

### 2. 농어촌정비계획의 수립

농어촌정비계획의 수립을 위하여 농어촌개발사업을 유형화하여 유형별 “농어촌정비계획 수립”의 지침을 마련할 필요가 있을 것이다. 이 농어촌정비계획 수립지침은 지구단위계획 수립지침에 근거하여 농어촌의 특성 및 유형별 특성을 반영하여 마련하도록 해야 할 것이다. 농어촌뉴타운, 전원마을 등 3만 $m^2$ 이상 사업의 경우 국토계획법에 의한 지구단위계획 수립지침(농어촌 개발에 적합하지 않은 일부 기준의

보완)을 준용하는 것도 고려할 필요가 있다. 또한 신규 조성의 경우 기반시설 부족에 따른 난개발, 주민 불편 등의 문제가 제기될 수 있어 기존 계획을 최대한 반영해야 할 것이다. 한편, 도시계획시설에서 제외되어 있는 각종 농어촌계획시설(용수로, 배수로, 농어촌도로, 농어촌 소공원, 축사, APC, RPC, LPC 등)에 대한 기준을 별도로 마련하는 방안도 고려할 필요가 있을 것이다. 농어촌 특성에 맞는 농어촌계획시설의 설치근거를 국토계획법에 명시하고, 세부적인 내용은 농어촌정비법에서 규정해야 할 것이다.

### 3. 별도 위원회의 구성·운영 등

현행 농정심의위원회의 전문성 부족이라는 문제를 해소하기 위하여 별도의 “농어촌정비계획위원회”를 구성·운영하는 방안을 고려할 필요가 있을 것이다. 업무중복, 전문가부족 등의 문제를 해소하기 위하여 국토계획법에 의한 지방도시계획위원회에 참여하는 전문가를 활용하는 방안도 고려해야 할 것이다. 또한 농어촌정비계획에 용도변경이 포함된 경우 도시계획위원회 승인을 받도록 한 규정을 삭제하는 방안을 고려할 필요가 있을 것이다. 한편, 농어촌지역의 경우 사전환경성검토, 재해영향평가, 문화재지표조사 등 각종 영향평가제도의 축소 또는 완화방안을 마련할 필요도 있다. 소규모 및 기존마을 정비형 농어촌정비구역은 각종 영향평가의 완화 또는 영향평가 대상면적규모의 확대할 필요가 있다는 것이다. 현행 마을정비구역은 실제 시설면적에 비하여 과다한 규모로 권역면적이 설정되어 있어 사전환경성검토 등 초기 단계부터 각종 제약을 받고 있으므로, 전체 구역면적이 아닌 실제 개발면적(시설면적, 녹지면적 등) 기준을 적용하는 방안으로 개선할 필요가 있을 것이다.

#### 4. 토지이용조정제도의 도입

전술한 바와 같이 일본에서는 토지이용 조정제도를 도입하여 운영하고 있다. 즉, 일본 지방자치단체에서는 조례 및 협약에 의한 상향식 토지이용계획을 시도해 왔으며, 지방자치단체의 자율적인 토지이용관리가 법률적으로 뒷받침 되고 있어, 지방자치단체의 특성을 반영한 토지이용계획을 수립하고, 공간관리를 추진하고 있다. 또한 마을 만들기 등을 통하여 80%이상의 주민동의에 의한 협정과 지방자치단체의 자주조례로 토지이용계획을 별도로 수립하고, 기초지방자치단체에서 계획을 최종적으로 승인하는 과정을 통하여 토지이용을 관리하고 있다. 이로부터 우리나라에서도 주민합의에 의한 협정이나 지방자치단체의 조례로 토지이용계획을 조정하는 토지이용 조정제도를 도입하는 방향을 모색할 필요가 있다.

### 제 3 절 농·산지의 난개발 방지

농어촌지역에 대한 계획적 개발체계의 구축 후, 농지·산지 개별입지에 대한 규제강화를 추진할 필요가 있다. 계획적인 개발 및 난개발 방지를 위하여 농·산지 전용 검토 시에 경관 등을 고려하도록 농지법과 산지관리법상의 규제를 강화할 필요가 있다는 것이다. 개발행위허가 심의 등에서 농촌경관, 농산지 보전방안을 적극적으로 적용하여, 농업진흥지역은 우량농지가 집단화된 지역이므로 불가피한 경우를 제외하고는 최대한 보존을 원칙으로 운영하고, 생산·보전관리지역의 농지는 공장, 제조업, 숙박시설 등의 설치 제한을 통해 농업목적으로 보전·관리를 강화하는 방향으로 추진해야 할 것이다. 또한 축산업 허가제, 축산지구 지정 등을 통하여 집단화를 유도하고, 기타 지역은 규

#### 제 4 장 농어촌정비법 체계정비의 방향

제강화로 난개발을 방지할 필요가 있을 것이다. 이러한 개선을 추진하는 경우에는 마을정비구역, 농어촌 특성의 용도지구 신설 등과 연계하여 추진할 필요가 있으며, 이에 따른 농어촌정비법의 개정도 고려할 필요가 있다.

## 참 고 문 헌

- 강문수, 지역개발관련 특별법 정비방안 연구, 한국법제연구원, 2010.
- 문 채, 국토계획법상 도시기본계획제도의 한계와 개선방안에 관한 연구, 국토계획 제39권 제5호(대한국토·도시계획학회, 2004).
- 문 채·최막중, 국토계획법상 광역도시계획의 개선방안에 관한 연구, 국토계획 제43권 제2호(2008).
- 배승중·윤성수·박진선·윤홍일, 유휴농지의 활용방안 모색 및 사례 계획, 농촌계획 제16권 제3호(2010).
- 배영길, 우리나라 토지계획법제, 토지공법연구 제50집(2010).
- 송미령·박시현·이규천·김광선·김정섭·권인해, 농어촌 통합형 지역 개발 모델 정립 및 실행계획 수립, 한국농촌경제연구원, 2010.
- 오세훈, 지역사회개발과 농어촌 종합정비사업의 방향, 지역사회개발 학술지 제4호(한국국제지역사회개발학회, 1994).
- 이삼수·이희정·유천용, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 개정에 따른 지구단위계획 개편방향, 도시정보 제347호(대한국토·도시계획학회, 2011).
- 이삼수·와다 이사무·이양재, 일본의 국토 및 토지이용계획상 토지 이용의 조성방안에 관한 연구, 국토계획 제45권 제3호(대한국토·도시계획학회, 2010).
- 이성근·김태구·이관률, 농촌마을종합개발사업 참여주체간 협력수준과 협력네트워크 구조분석, 국토계획 제46권 제4호(2011).
- 이재삼, 우리나라 토지이용과 통제방안에 관한 연구, 토지공법연구 제50집(2010).

참 고 문 헌

- 임상봉, 농어촌지역개발의 종합적 접근을 위한 정책과제, 농촌계획 제3권 제2호(한국농촌계획학회, 1997).
- 임형백, 새마을운동을 이용한 아시아 국제개발협력, 아시아연구 제14권 제2호(2011).
- 정승연, WTO 체제하의 한·일 농업구조와 농정의 비교, 국제지역연구 제9권 제3호(2005).
- 정희남·최혁재, 국토이용체계 개편에 따른 지역·지구 등의 정비방향 연구, 국토연구원, 2001.
- 조승연·서순탁, 일본의 비도시지역 난개발방지를 위한 개발허가제 분석, 도시행정학보 제22집 제1호(2009).
- 채우석, 국토의 계획 및 이용에 관한 특별법에 대한 연구, 토지공법연구 제38집(2007).
- 최혁재, 농촌토지이용관리제도의 실태와 개선방안, 국토 제294호(국토연구원, 2006).