

지방정부의 독자적 농촌발전계획의 수립과 추진을 위한 조례제정에 관한 연구

윤 원 근

협성대학교 교수

A Study on the Local Ordinance for the Rural Development Planning

Won Keun Yoon

Professor, Hyupsung University

Summary

Since about 2000, local government has started making ordinance related to the rural development planning which is revitalizing rural area through using rural resource. But, the ordinance of local government have not any contents relating to the land use planning system that is necessary in rural development planning. According to the present local autonomy act, ordinance can not have any regulations restricting basic human right without being allowed by law.

In recent, central government is considering to hand power making land use planning system over local government. This paper is to study how to expand the legislative power of local government. This study discussed on logical bases through examining disputes on legal theories, the nature of local ordinance, range of local autonomy affairs and cases of local ordinance.

Key Words : Land Use Planning System, Local Autonomy Act, Ordinance

I. 문제의 제기

새로운 농촌개발은 과거 정책에 비하여 다음의 두 가지 점에서 강조하는 바가 다르다. 첫째는 농촌은 곧 농업을 하는 공간이라는 과거의 관행적 인식과는 달리 농촌공간을 새로운 가능성을 지닌 다양성을 지닌 공간으로 인식하고 있다는 점이다. 이 결과 농촌정비의 기본전략은 농촌이 고유하게 보유하고 있는 농촌지역의 총체적인 자원에 대한 재발견과 활용을 통해서 농촌의 활성화와 발전을 모색하는 방향으로 변화하고 있는 것이다. 종래의 농업의 생산성 및 도시와 농촌의 격차해소에 중점을 두어온 농촌

정비정책에 대한 반성과 함께, 농업의 다면적인 기능과 농촌공간이 고유하고 보유하고 있는 농촌성을 살리는 방향으로의 근본적인 전환이 일어나고 있다는 것을 의미한다. 둘째는 농촌개발에 있어서의 중앙정부와 지방정부, 그리고 주민의 역할이 근본적으로 변화하고 있다. 농촌개발의 사무가 지방정부의 고유사무로 인식됨에 따라 지방정부의 역할이 강화되고 있으며, 그곳에 실제로 거주하고 있는 지역주민의 참여와 의사가 중시되는 방향으로 전개되고 있다.

농촌개발정책에 있어서의 새로운 변화라고 볼 수 있는 농촌이 보유한 다양한 자원의 활용과 지방정부 및 주민참여를 보다 효과적으로

하기 위해서는 무엇보다도 이를 뒷받침할 수 있는 새로운 제도적인 장치가 마련되어야 한다. 그러나 농촌개발의 추진방식은 여전히 중앙정부 중심으로 계획되고 시행되고 있다. 농촌개발 정책의 흐름이 바뀌어 가고 있음에도 불구하고 정부의 사업방식과 제도는 크게 개선되지 않고 있다는 것이 본 연구의 문제의식이다. 지역성을 반영하고 주민의 참여를 기초로 하는 새로운 농촌정책을 효과적으로 추진하기 위해서는 지방자치단체별로 이에 대한 제도적인 장치를 갖추고 있어야 한다. 이것이 곧 조례의 형태로 구현될 것이라는 점에서 현행의 지방정부에 있어서 농촌지역의 계획 및 사업의 수행과 관련된 조례를 분석하고 현재의 조례와 상태와 수준을 점검하고 방향성을 논의하는 것이 필요하다.

II. 지방자치단체의 농촌개발에 대한 조례제정의 근거와 해석

1. 근거규정

지방정부의 조례제정에 관한 사항은 헌법 및 지방자치법에서 정하고 있다. 헌법 제117 및 제118조에서는 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다고 규정하고 있다. 지방자치법에서는 지방자치단체에서 제정할 수 있는 자치법규를 조례와 규칙으로 구분하고 있다.

조례는 지방의회가 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 제정하되, 주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임에 의하여 제정하도록 하고 있으며 규칙은 지방자치단체의 장이 법령 또는 조례가 위임한 범위 안에서 그 권한에 속하는 사무에 관하여 제정하도록 하고 있다.¹⁾ 조례와 관련된

1) 행정절차법 제41조 내지 제45조에서는 주민의 자치입법예의 직접 참여를 활성화하고 자치입법에 대한 민주성을 제고하기 위하여 입법예고 제도를 시행하고 있다.

헌법 및 지방자치법의 내용 중에서 학설이 구분이 되는 중요한 내용은 “법령의 범위 안에서”와 “법률의 위임에 의하여”라는 것이다.

2. 지방자치단체의 자치입법권의 범위

지방자치단체는 지방자치에 필요한 법규를 스스로 정립하는 자치입법권을 가지고 있다. 지방자치단체의 자치입법권은 헌법의 규정에 따라 지방자치법 제3장에 조례와 규칙에 관한 입법근거, 입법한계, 그리고 제정절차 등에 관하여 구체적인 사항을 규정하고 있다.

자치입법권에 의하여 정립된 법규를 국가가 입법권의 작용으로 정립하는 국가법과 구분하여 자주법이라고도 한다. 자주법은 지방자치단체의 자치권에 근거하여 정립되고 당해 지방자치단체의 구역 안에서만 유효하고, 지방자치단체의 독자적인 법체계를 구성한다.

자주법도 헌법을 정점으로 하는 국법체계 속에서 그 하나의 구성분자로서 자립잡고 있다. 따라서 국법질서의 통일성을 유지한다는 의미에서 자치법규(자주법)를 국가적 법령의 하위에 두고, 또 자치법규 가운데서도 기초자치단체의 자주법이 상급의 광역자치단체의 자주법에 위배되지 않아야 한다(지방자치법 제17조).

원칙적으로 조례로서 규율할 사항과 규칙으로 규율할 사항이 각각 서로 다른 분야이므로 충돌할 이유가 없다.²⁾ 법률과 조례의 관계는 법률우위 원칙의 적용과 관련하여 다음의 문제가 논란이 되고 있다. 즉 지방자치단체의 자치사무에 관하여 국가의 법령이 이미 규율하고 있는 경우에 지방자치단체는 어느 정도까지 조례로서 규율할 수 있느냐 하는 것이다.

종래의 독일과 일본의 통설은 법률선점론으

2) 현실적으로 어떤 자치법규로서 정할 사항인가에 대해 명확히 구분되어 있지 않은 사항이 많기 때문에 서로 혼용되고 있고, 이들 사이에 서로 상충되는 사항이 있을 경우에 문제가 된다. 이때 자치법규 상호간에 효력은 조례가 우선이며 규칙이 다음이다.

로 법률이 이미 규정하고 있는 영역에 대해서는 법률의 규정으로 충분하다고 보아야하기 때문에, 조례가 법률과 동일한 목적으로 당해 법률의 규제범위 이외의 사항을 규제하거나, 법률의 규제 이상의 엄격한 기준을 두어 규제하는 것은 법률에 특별한 규정이 없는 이상 허용할 수 없다고 보았다. 종래의 조례에 대한 일반적인 인식은 헌법이 보장하고 있는 자치입법권이 아니라 법률선택론을 전제로 한 행정의 내부규칙적인 성격을 벗어나지 못하였다. 그리고 지방자치단체는 중앙정부의 승인아래 조례를 제정하였기 때문에 중앙정부의 정책과 저촉될 우려가 있는 조례는 거의 제정되지 못하였다. 그러나 지방자치제 실시이후 지방의회가 구성되고 단체장이 선출되고 지방자치단체 나름대로의 정책을 추진할 필요성이 증대함에 따라 법령과 위배되는 조례의 제정이 나타나고 있다.

우리나라와 일본의 다수설은 법률선택론을 완화하고 있다(수정 법률선택이론). 즉 법률이 최소한의 규제조치를 정하고 있는데 불과하다고 해석될 때에는 지방자치단체가 특수한 사정을 고려할 필요가 있는 경우 법률의 규제보다 엄격하게 규제하는 것이 허용된다. 반면 급부행정영역에서는 법률이 최소한의 기준을 마련하고 있는데 불과한 경우에는 법률의 규정보다 이를 완화하는 것이 허용된다.

3. 법률의 범위 안에서 조례의 제정

헌법에서는 “법률에 저촉하지 않은 범위 안에서”로 규정하고, 지방자치법 제15조 본문에서도 “지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다”고 규정하고 있다. 조례가 법령의 명문규정이나 전체적인 입법취지와 모순 저촉되지 아니하는 범위 안에서 제정될 수 있음을 의미한다. 이는 반드시 법령의 위임이 있어야 한다는 의미는 아니며 법령에서 전혀 규율하지 아니한 사항(이른바 국법상 공백상태)에 대하여도 조례를 제정할 수 있다.

그러나 조례제정권 자체는 헌법이 직접 보장하는 지방자치단체의 자치권을 바탕으로 하는 것이므로 국가사무를 제외한 모든 사무는 법률의 수권이나 위임이 없을지라도 법령에 위배되지 않는 한 조례로서 규정할 수 있다는 주장도 있다. 조례는 지방자치단체가 제정하는 자주적인 법규범이다. 지방자치단체의 조례제정권은 헌법상 지방자치단체에 보장된 입법권으로서 법령의 근거가 없다고 하더라도 자기의 사무에 관하여 법령의 범위 안에서 자주적으로 조례를 제정할 수 있기 때문에 자주법이라고 한다(김성호·황아란, 1999: 95).

4. 주민의 권리의무나 벌칙에 관한 조례

헌법과 지방자치법은 법령의 범위 안에서 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다고 하였다. 따라서 지방자치단체는 개별적인 법률의 위임이 없더라도 상위법령에 위반되지 않는 범위 안에서는 주민의 권리제한이나 의무부과, 벌칙을 규정하는 경우가 아닌 한 조례의 제정이 가능하다.³⁾

논의의 쟁점은 주민의 권리제한이나 의무를 부과하거나 벌칙을 규정하는 내용이 포함된 조례는 법률의 위임 없이 제정할 수 있는 가하는 것이다. 법률의 위임이 있어야 만이 조례의 제정이 가능하다는 원칙을 법률유보의 원칙이라고 한다. 이러한 법률유보의 원칙이 위헌 또는 합헌인지에 대한 주장이 다르다.

위헌론은 단서조항은 조례는 법령에 위반되지만 아니하면 법률유보의 적용을 받지 않고 법률의 위임 없이도 자치사무에 관하여 정할

3) 청주시 의회가 법률의 개별적인 위임없이 정보공개조례를 제정한 것과 관련하여 대법원은 정보공개조례가 행정에 대한 주민의 알권리의 실현을 그 근본내용으로 하면서도 이로 인한 개인의 권익침해 가능성을 배제하고 있으므로, 주민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 조례라고는 단정할 수 없고 그 제정에 있어서 반드시 법률의 개별적인 위임이 따로 필요한 것은 아니라고 판시하였다(대법원 1992).

수 있다는 조례에 대한 자주입법성을 사실상 상실하게 만들고 있다는 입장이다. 즉 이는 주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항을 제외한 지방자치단체의 비권력적인 작용에 한하여서만 조례를 자주적으로 제정할 수 있고, 권력적인 작용에 대해서는 법규명령과 마찬가지로 법률의 위임이 있는 경우에만 조례를 제정할 수 있게 하여 지방자치단체에 대한 포괄적인 자치권을 인정한 헌법의 취지에 반한다는 것이다.

합헌론은 지방자치법 제15조 단서조항에 규정하고 있는 대로 주민의 권리 의무나 벌칙에 관한 사항은 헌법상의 법률유보 원칙이나 죄형법정주의의 원칙에 비추어 반드시 법률의 위임(사안에 따라서는 대통령령이나 부령의 위임으로도 가능)이 있어야 한다는 것이다.

헌법에서는 지방자치단체는 법령의 범위 내에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다고 규정하고 있고, 지방자치법에서는 주민의 권리를 제한하고 의무를 부과하거나 벌칙을 규정하는 조례를 제정할 때에는 반드시 법령의 수권이 있어야 한다고 규정하고 있다. 법령유보의 원칙을 적용하고 있다. 이러한 법령유보의 원칙은 법령에 저촉되지 않는 한 어떠한 행정행위도 허용된다는 의미가 아니라 비록 법령에 저촉되지 않는다 하더라도 법령의 적극적인 수권을 요한다는 의미이다(김성호·황아란, 1999: 15). 조례를 위임입법의 하나로 보는 관점이다.4)

판례는 단서조항에 대하여 위헌이 아니라는 입장을 취하고 있다. 지방자치법 제15조는 원칙적으로 헌법 제117조 제1항의 규정과 같이 지방자치단체의 자치입법권을 보장하면서 그 단서에 국민의 권리제한, 의무부과에 관한 사항을 규정하는 조례의 중대성에 비추어 입법정책적

4) 누구든지 법률에 의하지 아니하고는 처벌을 받지 아니하도록 하는 죄형법정주의(헌법 제12조 제1항), 국민의 자유와 권리는 법률에 의해서만 제한할 수 있도록 하는 법률유보의 원칙(헌법 제37조 제2항), 조세의 종목과 세율은 법률로 정하도록 하는 조세법률주의의 원칙(헌법 제59조)

인 고려에서 법률의 위임을 요구한다고 규정하고 있는 바 이는 기본권의 제한에 대하여 법률의 유보원칙을 선언한 헌법 제37조 제2항의 취지에 부합하므로 조례제정에 있어서 위와 같은 경우에 법률의 위임근거를 요구하는 것은 위헌성이 있다고 할 수 없다(1997 대법원).

그러나 대법원이나 헌법재판소는 조례에 의한 기본권제한의 법률적인 근거는 포괄적 위임만으로 족하다는 입장을 취함으로써 조례제정권의 범위를 확대해 주고 있다.

지방자치단체의 역할과 기능을 확충하며, 자율의 폭을 넓히기 위하여 자치입법권이 확대되어야 한다는 데는 누구도 이의를 제기하지 않을 것이다. 그러나 현재 조례 제정권의 범위와 관련된 지방자치법 제15조에 대해 학자들 간에 학설이 정립되어 있지 않고, 기존의 판례도 합헌설을 취하고 있다.

Ⅲ. 지방자치단체의 농촌개발 관련사무의 성격

1. 지방자치단체의 사무

지방자치단체는 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있기 때문에 원칙적으로 지방자치단체의 소관사무 범위를 넘을 수 없다. 지방자치단체의 사무는 그 관할구역의 자치사무(고유사무)와 법령에 의하여 자치단체에 속하는 사무(단체위임사무)를 처리하므로, 이러한 사무에 대하여는 조례를 제정할 수 있으나, 기관위임사무는 국가사무이고 지방자치단체의 사무가 아니므로 위임이 없으면 조례를 제정할 수 없다.

지방자치단체의 소관사무가 어떤 것인지는 지방자치법 제9조에 예시적으로 열거하고 있는 주민복지, 산업진흥사무 등 6개 분야 57개 종류의 고유자치사무(제9조 제1항의 그 관할구역안의 자치사무) 및 단체위임사무(제9조 제1항의 법령에 의하여 자치단체에 속하는 사무)가 있으며, 지방자치법 제93조의 국가사무의 지방자치단체의 장에 대한 위임 사무인 기관위임사무도

있다.

구체적인 판단기준은 개별법령의 취지와 내용을 종합적으로 판단하여 사무가 주무부장관의 통제 하에 전국적인 기준에 의하여 처리되어야 하는 사무는 국가의 법적 기관위임사무로, 해당사무가 지방자치단체의 사무로 예시되어 있는 사무 속에 포함되고 있거나 지역적인 특성에 따라 자율적으로 처리하는 것이 바람직한 사무는 지방자치단체의 사무로 보아야 하는 것이 통설이다.

2. 농촌개발사무의 성격

농촌개발사업은 일정한 농촌이라는 공간적인 범역 내에서 사회·경제 및 공간의 개발을 통해서 농촌의 진흥을 도모하고자하는 일체의 사업이다. 이러한 농촌개발사무가 과연 지방의 고유사무인지 아니면 국가 및 지방의 공동사무인지 또는 국가사무인지를 명확히 구분하기는 어렵다.

그러나 다음의 경우에 해당되는 경우는 지방자치단체의 사무라고 볼 수 있다. 첫째는 사업의 범위가 지방자치단체의 범위를 넘어서지 않은 경우이다. 많은 경우에 있어서 농촌개발사업은 소규모의 지방자치단체내의 행정구역에 속하는 사무가 많다. 이러한 농촌개발사업은 전국적인 규모의 사업도 있지만 많은 경우가 소규모의 지방자치단체 행정구역내의 사무이다. 둘째는 농촌개발사업은 지방자치법에 예시하고 있는 경우에 해당된다. 지방자치법 제9조는 지방자치단체의 구역, 조직 및 행정관리, 주민의 복리증진, 농림상공업 등 산업진흥, 지역개발 및 주민의 생활환경시설의 설치, 교육·체육·문화·예술의 진흥, 지역방위 및 소방 등의 지방고유사무를 제시하고 있다. 이들 사업은 바로 농촌개발사업에 해당된다는 점이다. 셋째는 예시된 농촌개발사업은 전국적인 획일성보다는 지역적인 특성을 부각시키는 것이 바람직하고 그러기 위해서는 지방과 주민의 적극적인 역할이 더 중요하다는 면에서 지역의 고유사무의

성격이 강하다고 생각된다.

특히 농촌주민이 실제로 거주하고 있는 농촌 취락의 계획적인 정비 및 취락단위의 어메니티를 위한 정책은 그 성격상 지방자치단체의 자치사무에 포함된다. 왜냐하면 농촌 취락은 정주체계상 최하위의 가장 작은 공간단위이며, 관련되는 사업 또한 주민의 직접적인 생산 및 생활과 관련된 사업이기 때문에 주민의 참여가 더 중요시되는 사업이기 때문이다. 그리고 마을단위의 역사와 문화 및 공동체 활동은 그곳에 오랫동안 살아온 주민들만이 발굴해내고 유지 및 발전시킬 수 있는 요소를 많이 가지고 있다.

그러나 현재의 농촌개발과 관련된 사무는 주로 중앙정부의 차원에서 계획되고 집행이 되고 있다. 그 이유를 지적하면, 첫째, 법률선점론 아래에서는 일단 법률로써 지방적 사무를 국가사무로 규정하면 자치사무로 규정할 수 없다. 이에 따라 법률규제의 대상이 된 지방적 사항은 법률의 선점영역이기 때문에 지방자치단체가 조례를 제정하고 이것을 자치적 처리의 대상으로 할 수 없다는 것이다(김성호·황아란, 1999: 108). 둘째, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률의 제정을 통하여 취락지구의 지정이 가능하도록 하고 있으나, 취락지구에 대한 조례의 제정권이 기초자치단체에 부여되어 있지 않다.⁵⁾ 셋째, 취락의 정비에 대한 내용이 사무의 성격상 자치사무에 속한다고 하더라도 지방자치단체의 제정여건은 아직은 개선되지 않은 상황에 있다. 주로 농촌개발과 관련된 사업은 중앙정부의 부처별 보조금에 의존하고 있기 때문에 굳이 지

5) 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에서 보면 녹지지역, 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역, 개발제한구역 또는 도시자연공원구역안의 취락을 정비하기 위한 지구로서 취락지구를 건설교통부 장관 또는 시도지사가 도시관리계획으로 결정할 수 있도록 하고 있다. 그리고 시도지사는 지역여건상 필요한 때에는 대통령령이 정하는 기준에 따라 당해 시도의 조례로 용도지구의 명칭 지정목적과 건축 그 밖의 행위의 금지 및 제한에 관한 사항을 정하여 용도지구의 지정 또는 변경을 도시관리계획으로 결정할 수 있도록 하고 있다(동법 제37조)

방자치단체가 취약의 계획적인 정비에 대한 사업을 시행하려고 하지 않는 경향이 있다.

그러나 농촌개발사업이라고 해서 모두가 다 지방자치단체의 사무라고는 볼 수 없다. 공간상으로 전국적인 또는 지방자치단체의 연합에 의해서 수행해야 할 사무도 있으며, 그리고 전국적인 차원에서 조사하고 기준을 설정하고, 개별 지방자치단체로서는 해결할 수 없는 사무 및 재정지원을 해야 하는 사무는 여전히 중앙정부의 사업 즉 기관위임사무라고 할 수 있다. 따라서 기존의 농촌개발에 관련된 사무의 국가와 지방에 기능 재 배분 및 새로운 농촌개발사무의 발굴 등의 문제는 여전히 과제로 남아있다.

IV. 지방자치단체의 농촌개발과 관련된 조례의 사례분석

1. 조례의 유형

지방자치단체에 있어서의 농촌의 자원을 활용하여 활성화를 모색하는 조례의 사례는 <표 1>과 같다. 농촌이 보유하고 있는 각종의 자원인 농특산물, 문화 및 역사자원, 자연자원, 그리고 이러한 자원의 총체적인 이름이라고 볼 수 있는 어메니티자원을 활용해서 농촌의 활성화를 모색하고 있다. 그리고 이러한 자원을 보유하고 있는 취약자체의 활성화를 위한 개발방식을 규정하는 조례로 이어지고 있다.

<표 1> 농촌자원을 활용하여 농촌의 활성화를 모색하는 조례의 사례

	조 례 명
농 특 산 품	전북 순창 전통고추장 육성 및 특산단지 운영조례
	보성군 삼베전시판매장 운영관리 조례
	고흥군 유자공원 특산물 판매장 설치 및 운영조례
	경북 봉화군 토속음식지정 등에 관한 조례
	양평군 전통식품 보존 및 육성에 관한 조례
역사 · 문화자원	청도 상설 소싸움장 설립 및 운영에 관한 조례
	장성군 홍길동 기념사업에 관한 조례
	담양군 가사문학관 관리 조례
	정선군 정선아리랑 전수관 설치 및 운영 조례
	양구전쟁기념관 관리 운영 조례
자 연 자 원	전라북도 무주군 반딧불이 자연학교 설치 운영 조례
	충남 보령시 바다진흙을 이용한 경영수익사업특별회계 설치 조례
	김제시 지평선 축제
	동강유역 자연휴식지 관리 조례
	태백 석탄박물관 관리운영 조례
어 메 니 티 자 원	서천군 어메니티 서천지원에 관한 조례
	전북 순창군 그린투어리즘 육성지원 조례
취 락 정 비	진안군 으뜸마을 가꾸기에 관한 조례

이러한 조례의 제정 시기는 1990년대의 후반에서 시작되고 있으나, 어메니티자원에 대한 명확한 인식을 바탕으로 하는 조례의 제정은 2000년 이후인 것으로 보인다. 지방자치단체의 독자적인 조례의 제정과 이를 근거로 한 농촌취락의 정비에 대한 사례는 많지 않다. 농촌개발분야에 있어서 중앙집권적인 개발방식의 관행이 그대로 남아있고, 조례제정권에 대한 논의가 아직도 법령유보론이 우세하기 때문이다.⁶⁾

2. 조례의 내용 분석

1) 제정목적

조례의 제정목적은 두 가지로 구분이 된다. 하나는 지역이 가지고 있는 자원을 활용하여 지역의 활성화를 목적으로 하는 것이고, 다른 하나는 주민이 주도하고 주민이 바라는 농촌개발을 통하여 농촌진흥을 모색하고 하는 것이다. 농촌의 진흥을 하고자 하는 것은 동일하지만, 방법론에서 전자는 특히 지역의 자원을 강조하는 입장에서 있고 후자는 지역주민의 바람을 더 중요시 하는 입장에서 있다.

전자의 예로서는 순창군의 그린투어리즘 조례로서 “지역의 아름답고 깨끗한 자연환경, 특색있는 향토문화, 풍부한 특산물, 정감있는 생

6) 금산군은 농촌개발에 있어서 대표적인 어메니티 정책을 수행하는 지역으로 널리 알려져 있다. 금산군이 가지고 있는 자연적 조건과 금산군의 대외적인 이미지라고 볼 수 있는 인삼과 약초의 본 고장이라는 이미지를 살려서 이를 자원화하고 활용하여 지역의 활성화를 도모하는 시책을 추진하고 있다. 산지자원화계획을 수립하고 구체적인 전략으로서 첫째, 아름다운 숲 가꾸기 사업(1998), 둘째, 금수강산 가꾸기 사업(1999), 셋째, 1000개의 자연공원 가꾸기 사업(2000)을 추진하고 있다(신동아, 2002. 4). 이는 일반적인 지역개발을 위한 수단인 대규모 물류센터, 공장, 관광레저타운 등의 유치로 포기하고 있다는 면에서 주목을 받고 있다. 그러함에도 불구하고 이를 효과적으로 추진하기 위한 금산군 자체의 개발방식의 제도화에는 이르지 못하고 있다.

활 등 유무형의 자원을 그린투어리즘과 연계시켜 주민의 소득증대와 지역활성화, 문화생활수준의 향상을” 목적으로 하고 있다. 서천군도 서천군내의 어메니티 자원을 보전하고 이용하여 주민의 삶의 질을 향상시키고 각 분야의 이익과 공익성을 증진시켜서 지역경제와 사회문화에 도움이 되고자한다는 취지의 목적을 제시하고 있다.

후자의 예로는 진안군은 지방자치법 시행령 제10조에 근거하여 2003년 진안군의 취락정비를 위하여 “진안군 으뜸마을 가꾸기에 관한 조례”를 제정하였다. 진안군의 독자적인 주민주도형·상향식농촌개발전략을 효율적으로 추진하여 농촌경제를 보다 활성화시키고 공동체 복원 등 농촌진흥을 도모하고자 하는 것이라고 제정 사유를 밝히고 있다.

2) 사업지구

사업지구는 사업의 성격에 따라서 다르다. 양평군의 전통식품보존조례는 전통식품을 제조, 가공업 지정을 받고자하는 생산자로 규정하고 있다(제9조, 10조). 서천군의 경우에도 어메니티 사업을 지원받고자하는 자라는 규정을 두고 있다(제15조).

그 외의 해당 사업이 실시되는 지역이나 단체로 규정하고 있다. 서천군의 어메니티자원은 지역고유의 생태적, 인본적, 심미적, 향토적 가치를 지닌 자연환경, 전원경관, 생산품, 역사문화, 공동체 유산 등의 유무형 자원을 말하고 있다. 순창군의 경우도 그린투어리즘 추진의 바탕이 되는 농산촌지역의 유무형의 자산을 말하고 있다. 따라서 그러한 자원을 가지고 있는 서천군, 순창군 내의 지역을 의미한다.

특히 마을단위의 대상지구에 대한 규정으로는 순창군과 진안군의 조례가 관련규정을 두고 있다. 순창군은 그린투어리즘의 활성화를 위하여 깨끗한 환경, 아름다운 자연환경, 특색있는 문화를 간직하고 있는 마을에 대하여 아름다운 마을만들기 대상마을로 선정추진할 수 있다는

규정을 두고 있다(제20조). 그리고 진안군은 해당 읍면장이 다음 각호의 1의 기준에 따라 선정된 후 읍면추진위원회의 심사를 거쳐 위원회에 추천한다. (1) 젊고 의욕적인 마을지도자를 중심으로 단합이 잘되는 마을, (2) 독자적인 유통망(직거래 장터 등)을 갖고 있는 마을, (3) 도시소비자들과 교류가 이루어지고 있는 마을, (4) 작목반이 실질적으로 잘 운영되는 마을, (5) 마을추진위원회가 잘 구성되어 있는 마을, (6) 기타 군정 시책에 적극적인 마을을 규정하고 있다. 순창군은 마을이 가지고 있는 자원을 중시한 규정을 두고 있는 데에 비하여, 진안군은 마을의 자체역량이 갖추어져 있는 것을 중시하고 있다. 이는 마을의 발전방향이 순창군은 마을자원을 활용하여 마을의 발전을 꾀하려는데 목적이 있다면, 진안군은 일반적인 마을의 정비를 목적으로 하는 것으로 보인다.

3) 사업방식

사업방식도 두 가지의 형태로 나타난다. 하나는 지방자치단체가 주도하는 형태이고 다른 하나는 주민에 의한 상향식 개발전략을 선택하는 경우이다. 전자의 경우는 서천군의 경우로서 어메니티사업을 추진하기 위하여 어메니티서천만들기 종합계획을 작성하여 추진하는 방식을 택하고 있다. 종합계획의 내용에는 자원의 조사와 발굴 및 이용에 관한 내용을 담고 있다. 순창군도 그린투어리즘 사업의 효율적인 추진을 위하여 종합계획수립, 육성과제발굴, 자원의 조사, 주민교육 및 인재양성에 관한 규정을 두고 있다(제13조). 아울러 서천군과 순창군의 경우 개인이나 마을단위가 관련사업을 신청할 수 있도록 하고 지원혜를 줄 수 있는 규정을 두고 있다.

진안군의 경우에는 주민에 의한 상향식 개발 전략을 선택하고 있다. 우선 마을단위의 신청을 받고 읍면장이 추천하면, 위원회의 심의를 거쳐 대상지구로 선정하는 방식을 택하고 있다.

4) 자원보전조치: 협의(약)제도 인증서교부

서천군의 경우 군지역에 존재하는 어메니티 자원이 생태적, 인본적, 심미적, 향토적 고유가치가 지속적으로 보전되도록 필요한 조치를 강구할 수 있도록 하고, 어메니티자원을 보전 혹은 이용하기 위하여 소유자 또는 관리자와 협의하여 필요한 조치를 취할 수 있도록 하고, 이에 따라 소유자 또는 관리자가 경제적인 손실이 있다고 인정되는 경우에는 보상할 수 있는 규정을 두고 있다(제14조). 순창군의 경우에도 그린투어리즘의 활성화를 위하여 필요하다고 인정되는 자원이나 지역은 그 원형의 보존과 훼손방지를 위하여 소유자 또는 관리자와 협의하여 보전에 필요한 조치를 취할 수 있도록 하고 있다. 특히 역사적 또는 향토적인 가치가 있어서 그 원형을 유지하기 위하여 보전하는 것이 필요하다고 인정되는 자원과 아름다운 자연 경관이나 환경보전상 필요하다고 인정되는 자원이나 지역이 포함된다(제11조).

이처럼 지역의 자원을 이용하여 활성화를 도모할 수 있는 자원이나 지역을 보전하거나 원형을 유지할 필요가 있는 경우에는 지방자치단체가 소유자 또는 관리자와 협의를 통하여 조리를 취하고, 그리고 이로 인한 경제적인 손실이 있다고 여겨지는 경우에는 손실보상 또는 사업을 지원할 수 있도록 하고 있다.

양평군의 경우는 전통식품의 기준에 합당한 경우에는 인증서를 교부하는 제도를 두고 있다(제5조 및 14조).

5) 재정지원

순창군은 그린투어리즘의 육성분야로 선정된 사업은 예산의 범위 안에서 개별법과 규칙에 따라 사업비를 지원할 수 있도록 하고 있다(제16조). 서천군·진안군도 동일한 사업비 지원에 대한 규정을 두고 있다.

청도군의 경우에는 군수는 지방재정법이 정하는 바에 의하여 청도상설소싸움장 건립과 운영에 필요한 토지, 건물, 자금의 일부를 보조 또는 출연할 수 있는 규정을 두고 있다(제7조).

〈표 2〉 유형별 조례의 내용분석

	사업지구	자원보전	사업방식	재정지원	추진조직
전통식품보존 조례(양평군)	해당사업자	인증서 교부	신청	-	식품위생관리인, 심의위원회
소 싸움장 조례 (청도군)	해당지역	-	정관	재산 출연	임원구성, 공무 원파견, 겸임
전쟁기념관 조 례(양구군)	해당지역	-	-	관람료 징수	운영자문위원회
지평선 조례 (김제시)	김제시 일원	-	기본계획	-	추진위원회
어메니티 조례 (서천군)	서천군 일원	소유자 또는 관 리자와 협의	종합계획 수립	자원보전지원 사업비 지원	추진위원회 자문위원회
그린투어리즘 조례(순창군)	마을, 또는 단체	소유자 또는 관 리자와 협의	사업계획서	자원보전지원, 사업비 지원	추진위원회, 연구실
마을가꾸기 조례(진안군)	사업지구 (마을) 선정	-	사업계획서	사업비(보조금) 우선 지원	추진위원회

양구군의 경우에는 양구전쟁기념관의 관리와 운영을 위하여 관람료를 징수할 수 있는 규정을 두고 있다(제4조).

6) 추진조직

추진조직으로는 위원회를 두어 운영하는 방식을 택하고 있다. 서천군은 어메니티 서천 추진위원회, 순창군은 그린투어리즘사업추진위원회, 양평군은 전통식품심의위원회, 김제시는 지평선축제위원회를 두고 있다. 주로 위원장은 시장 또는 군수가 하고 있으며, 관련 공무원과 외부 전문가를 임명할 수 있도록 하고 있다. 그리고 보완적인 조직으로는 특별한 전문지식이 요구되는 경우에는 서천군은 어메니티자문위원회, 순창군은 그린투어리즘연구실을 설치운영할 수 있도록 하고 있다.

위원회가 아닌 조직으로는 청도군의 경우 재단법인으로 만들어서 운영하고 있으며, 필요한 경우에는 공무원을 파견하거나 겸임할 수 있도

록 하고 있다(제3조 및 10조).

V. 지방자치단체의 농촌개발조례의
한계와 범위확대를 위한 조건

1. 한계와 이유

위의 조례에서 보는 바와 같이 이미 농촌개발에 있어서 지역성에 대한 강조와 지방정부의 역할이 증대되어 감에 따라 2000년을 전후해서 지방자치단체 단위의 조례가 제정되고 있다. 그러나 이러한 조례는 시작단계에 있기 때문에 다양한 정책수단이 제시되고 있다고는 볼 수 없고, 지방자치단체별로 비슷한 형태를 보이고 있다. 대부분의 경우 농촌개발사업을 추진하기 위하여 사업지구단위의 계획서를 받고 심사하여 지원해줄 수 있다는 정도의 내용이라고 할 수 있다.

이는 아직도 지방자치단체별로 다양한 형태의 농촌개발사업이 시도되지 못하고 있다는 것

을 나타내고, 또한 다양한 사업을 하기 위한 재원도 부족하다는 것을 나타낸다. 그래도 특징적인 것은 개발을 위한 자원의 중요성을 인식하고 이에 대한 보전조치를 소유자 및 관리자와 협의하여 규제를 할 수 있으며, 그리고 재정지원을 할 수 있다는 정도이다.

그러나 더 적극적으로는 모든 조례가 토지이용에 관한 내용을 담고 있지 않다. 특히 지역의 정비에 관련되는 서천군, 순창군, 진안군의 조례는 공간단위에 대한 계획의 필요성을 인정하면서도 적극적인 장치로서의 토지이용 등에 대한 규정은 두고 있지 않다는 면에서 한계를 가진다.⁷⁾

국토의 계획 및 이용에 관한 법률에서도 취락지구에 대한 계획에 해당되는 지구단위계획구역 및 지구단위계획은 도시관리계획으로 결정한다는 규정을 두고 있다(동 법 제50조). 도시관리계획의 결정은 시·도지사에게 있다(동 법 제 29조). 국토계획법상으로는 농촌에 있어서의 마을에 해당되는 취락지구가 포함되어 있는 도시관리계획을 시·군이 입안하고 시·도지사가 승인하는 체제를 가지고 있다.

그리고 시·도지사는 지역여건상 필요한 때에는 대통령령이 정하는 기준에 따라 당해 시도의 조례로 용도지구의 명칭 및 지정목적과 건축 그 밖의 행위의 금지 및 제한에 관한 사항을 정하여 도시관리계획으로 결정할 수 있다(동 법 제37조). 기본적으로 토지의 이용에 관련된 구체적인 내용은 대통령령이 정하는 바에 따르

고 시·도지사의 하는 방향으로 정립되어 있다.

그러나 취락지구 안에서의 건축물의 건축제한 등은 취락지구의 지정목적 범위 안에서 대통령령이 따로 정하도록 하고 있다. 대통령령에서 정한다면 시와 군의 조례로 정할 수 있는 길을 열어두고 있다(동 법 제76조). 이는 취락지구에 있어서의 구체적인 내용은 대통령령에 따른다는 것을 의미한다. 이는 대통령령이 개정된다면 얼마든지 시·군의 조례로 마을단위의 토지이용에 관한 조례까지도 제정할 수 있음을 의미한다. 그리고 정부혁신 지방분권위원회는 도시관리계획의 승인권을 과거의 도지사에서 시장군수로 넘기는 방안을 검토하고 있다(김선희, 2005 : 117). 이는 조만간 농촌에 있어서의 건축물 등의 행위제한을 가할 수 있는 권한 기초자치단체로 이양되고, 이는 기초자치단체 스스로의 계획적인 토지이용을 할 수 있는 조례를 제정해야 하는 상황에 직면하고 있다는 의미이다.

그러나 현재는 국토계획법에서 취락의 정비와 관련하여 조례로 위임할 수 있는 직접적인 근거규정을 두고 있지 않다. 아직까지는 기초자치단체의 독자적이고 계획적인 토지이용에 대해서는 언급하고 있지 않다.

2. 취락지구에 대한 세부기준의 마련 및 지구지정의 확대

종래의 국토이용관리법에서는 취락지구는 준도시지역에 한정되어 있었다. 동 법에서의 취락지구는 주민의 집단적인 생활근거지로 이용하고 있거나 이용될 지역과 댐 건설·공유수면매립 등 공공사업의 시행으로 인하여 이주지역을 조성할 필요가 있는 지역 등 계획적인 관리가 필요한 지역을 대상으로 입안하였다.

건교부는 준도시지역 취락지구 개발예정계획 수립기준을 마련하였다. 이 기준에 의하면 적용대상지역은 새로운 개발수요에 대응하여 주택건설 등을 목적으로 개발하거나, 기존의 취락지구에 연결하여 추가로 입안하는 경우에 적용하고 있다. 수립기준의 내용 중에서는 주거·상

7) 일본에 있어서 마찌쓰꾸리 조례와 관련된 조례의 발전방향을 살펴보면, 환경과 관련된 조례(자연환경보전, 생활환경보전), 경관과 관련된 조례(역사경관보전, 자연경관보전, 도시경관보전), 토지이용과 관련된 조례(토지보전재해방지, 개발 및 토지이용의 적정화) 그리고 지구마찌쓰꾸리계획과 관련된 조례의 순서로 발전하고 있다(小林重敬, 2000). 도시근교 취락의 난개발을 방지하고, 도시와 같은 수준의 생활환경의 수준을 유지하기 위한 취락의 정비방향에서, 지역의 특성과 지역의 어메니티자원을 활용하여 농촌취락의 활성화를 도모하는 적극적인 정비의 방향으로 조례의 형태는 변화될 것이다.

업·공업·녹지 등의 용도구획 계획을 포함하고 있다.

그러나 당초 준도시지역 취락지구는 농촌지역의 취락을 계획적으로 관리하기 위하여 도입된 제도이므로 도시형아파트 단지에 이 제도를 적용하는 데는 한계가 있었다. 그 결과 계획기준미비 등에 따른 도로 등 기반시설 부족과 학교 등 공공시설 부족 그리고 과밀로 인한 주거환경 악화 등의 난개발의 문제를 가져왔다. 그리고 준농림지역도 준도시지역 취락지구로 국토이용계획을 변경하여 공동주택을 건설할 수 있었다. 준농림지역과 준도시지역의 용적률이 두 배나 차이가 있으므로 사업시행자는 가급적 국토이용계획을 변경하여 고층아파트를 건설한 것이다. 결국 국토이용변경제도는 고밀개발의 통로로 활용되었다.

그러나 새로운 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에서는 취락지구는 일반 농촌지역의 취락에도 지정할 수 있도록 되어 있다. 그러나 이러한 취락의 정비를 어떻게 해야 할 것인지에 대한 아무런 준비가 되어있지 않다. 특히 이러한 취락은 주변에 농경지와 같이 있는 것이 대부분이기 때문에 주변의 생산공간인 농경지와 그리고 주민의 생활공간인 취락을 어떻게 개발해야 할 것인지는 과제이다.

농림부의 농업기반정비는 취락공간과 별도로 이루어지고 있는 실정이다. 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에서의 취락지구와 농어촌정비법에서의 마을정비구역의 계획수립에 대한 기초조사 및 계획수립기준 등에 대한 세부내용을 마련하여야 한다. 최근에 농촌지역을 대상으로 한 세분화된 토지이용에 관한 연구가 시작되고 있다(농어업·농어촌특별대책위원회, 2004),

V. 결 론

농촌계획을 함에 있어서 지역성을 반영하고 주민의 참여를 보다 효과적으로 하기 위해서는 특히 농촌취락에 대한 계획적인 토지이용을 할 수 있는 제도적인 장치가 마련되어야 한다. 토

지이용계획은 주민의 토지이용에 대하여 규제 또는 지원에 관한 내용을 불가피하게 포함할 수 있어 주민의 기본적인 권리의 제한과 관련성이 깊다.

현행의 지방자치법은 주민의 권리를 제한하는 사항은 조례에서 다루지 못하도록 하고 있다. 국토계획법은 계획과정에서 실질적인 의미의 주민에 대한 재산상의 권리를 제한할 수 있는 제도인 지구단위계획에 대한 내용은 대통령령에 위임하고 있으나, 농촌공간의 토지이용에 관한 세부적인 내용이 마련되어 있지 않다.

다시 말하면 국토계획법은 일반적인 농촌마을에 대하여 취락지구를 지정하고, 제1종 지구단위계획을 수립할 수 있도록 규정하고 있다. 문제는 취락지구의 지정이 가능하다는 규정만 있을 뿐 이를 어떻게 운용할 것인가에 대하여는 준비가 되어 있지 않다. 전국의 취락 중에서 어떤 취락을 대상으로 취락지구를 지정할 것인지, 취락지구의 토지이용을 어떻게 할 것인지, 그리고 주변의 농경지와 관계는 어떻게 할 것인지 등이 과제로 남아있다. 근본적으로는 이러한 취락에 대한 토지이용을 할 수 있는 권한이 아직은 기초자치단체로 이양되지 않고 있다.

그러나 멀지 않은 장래에 이러한 주민에 대한 토지이용상의 강제적인 규정은 기초자치단체의 조례로 제정될 수 있는 방향으로 개정될 전망이다. 이러한 권한이 지방으로 이양될 경우 지방정부는 나름대로의 지역성에 기초한 차별화된 토지이용관련 조례를 제정해야만 한다.

VI. 참고 문 헌

1. 김선희, 2005, “지방분권화시대의 농촌계획과 지방조례”, 「균형발전시대, 도시와 농촌」, 새국토연구협의회 2005년도 성과발표회, 새국토연구협의회.
2. 김성호·황아란, 1999, 「조례제정권 범위확대에 관한 연구」, 한국지방행정연구원.
3. 문 채, 2001, 「특별 지구단위 계획제도의 도입방안에 관한 연구」, 국토연구원.

4. 서주환 · 박대우, 2005, “한국지방자치단체 경관형성관련조례에 관한 연구”, 『농촌계획』, 11(1):25-33.
 5. 윤원근, 2003, “농촌의 계획적 개발 및 활력 증진을 위한 제도 모색”, 『농촌지역토지의 계획적 보전과 개발을 위한 방향모색』, 새 국토연구협의회.
 6. 한표환 · 김선기 · 김필두, 2002, 「자치단체간 협력사업 활성화 방안」, 한국지방행정연구원.
 7. 농어업 · 농어촌특별대책위원회, 2004, 「농어촌종합개발계획수립에 관한 연구」
 8. 양영훈, 2004, “지방자치시대의 현장④ : 충청남도 금산군”, 『신동아』, 4월호.
 9. 농협중앙회, 2002, 제1회 농촌마을가꾸기 경진대회 자료.
 10. 小林重敬 編著, 2000, 『地方分権時代のまちづくり条例』, 學藝出版社..
 11. 佐藤 滋 編著, 1999, 『まちづくりの科學』, 鹿島出版社..
- (2005년 4월 7일 접수, 심사 후 수정 보완)