

## 국토계획법에 의한 농촌 토지 이용관리의 실효성 평가

박시현 · 황한철\* · 황연수\*\*

한국농촌경제연구원 · \*한경대학교 농업생명과학대학 · \*\*동아대학교 사회과학대학

### Effectiveness of Rural Land Use Control by the National Land Use and Planning Act

Park, si-hyun · Hwang, han-cheol\* · Hwang, yeon-su\*\*

*Korea Rural Economic Institute*

*\*College of Agri. & Life sciences, Hankyong Nat'l Univ.*

*\*\*College of Social Science, Donga Univ.*

**ABSTRACT** : In 2003, 「The National Land Use and Planning Act」 (NLUP Act) was enacted unifying two old laws; 「The Urban Planning Act」 enacted in 1962 and 「The National Land Use and Management Act」 enacted in 1972. One of main reasons of unifying two acts was to extend urban planning-based development systems to rural areas for preventing uncontrolled urban sprawl in rural areas and enhancing or settling plan-based land use system in rural areas. This paper is conducted with the following specific objectives: i) to critically review the contents of NLUP Act in terms of rational rural land use planning; ii) to evaluate plan-based land use practices in rural area by NLUP Act; iii) to appraise performance level for prevention against unplanned development activities in rural areas by NLUP Act. To accomplish these objectives, we surveyed actual state of rural land use and development system by the new act in two case study areas, Ansong city in Gyeonggi province as an urban sprawl region and Hamyang county in Gyeongnam Province as a remote rural area. Study results ascertained that the new act can not effectively control rural land use and not prevent over-use of agricultural land in the positive and effective ways because of following three points.

**Key words** : Preventing Unplanned Development. Rural Land Use. Uncontrolled Urban Sprawl

### 1. 문제의 제기

현행 국토의 이용 및 관리는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 국토계획법이라 한다)에 기초한다. 「국토계획법」은 국토를 도시지역과 비도시지역으로 구분하여 이원적으로 관리하던 것을 2003년에 하나의 법으로 통합한 것이다. 과거에는 도시지역은 「도시계획법」에 의해 도시계획구역안의 토지를 주거지역, 상업지역, 공업지역, 녹지지역으로 구분하고, 비도시지역은 「국토이용관리법」에 의해 도시지역, 준도시지역, 농림지역, 준농림지

역, 자연환경보전지역으로 구분하여 관리하였다. 이를 국토계획법으로 일원화하여 전국을 4개의 용도지역(도시지역, 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역)으로 구분하고 각 용도별 행위를 규정하고 있다.

2003년 국토계획법을 제정한 이유 중의 하나는 농촌 지역에서도 도시계획 기법을 적용하여 난개발을 방지하고 농촌의 계획적 토지이용을 가능하게 하자는 것이었다. 그리하여 제정된 국토계획법에서는 과거 난개발의 온상이 되었던 준농림지역과 준도시지역을 관리지역으로 통합하고 이를 다시 보전관리지역, 생산관리지역, 계획관리지역의 3가지 용도지역으로 세 분류하고 있다. 또한 제정된 「국토계획법」에서는 개발행위허가제를 강화하여, 법령에 맞더라도 기반시설이 부족하거나 주변경관과 조화를 이루지 못하는 경우에는 개발을 불허하거나 조건부

Corresponding author : Park, Si-Hyun

Tel : 02-3299-4343

E-mail : shpark@krei.re.kr

로 허가하고 있다. 제정된 「국토계획법」에서는 도시(군) 계획의 전 국토 적용 외에 국토의 계획적 개발을 유도하기 위해서 지구단위계획제도를 규정하고 있다. 지구단위계획은 상세계획과 도시설계를 통합한 개념으로 일단의 토지에 대한 계획적 개발을 유도하기 위한 장치이다. 지구단위계획은 제1종 지구단위계획과 제2종 지구단위계획으로 나뉘는데, 제1종 지구단위계획은 도시지역에 수립하는 것이지만 제2종 지구단위계획은 농촌(토지용도상으로는 주로 계획관리지역)을 대상으로 하고 있다.

국토계획법의 제정을 추진한 사람들(주로 도시계획 관련자들)은 이와 같은 장치들에 의해서 농촌지역에도 도시지역에 준하는 계획적 개발 수단들이 적용되어 합리적인 토지이용과 계획적 개발이 가능할 수 있다고 기대하고 있다. 하지만 한편(주로 농촌계획 관련자들)에서는 도시지역과 농촌지역 간에는 물론 농촌지역 내부에서도 토지이용특성, 지가수준, 개발 수요 등의 측면에서 지역 간 편차가 커서 각 지역의 토지이용과 관리를 하나의 틀과 원칙으로 통용하는 데는 한계가 있다는 점을 지적하고, 도시적 토지수요에 대응하고 난개발을 방지하기 위한 현행 국토계획제도는 농촌지역에 적합하지 않다고 비판하고 있다.

한편 2012년 4월 국토계획법이 개정되었다. 개정된 내용 가운데 지구단위계획구역 지정대상 확대와, 개발행위허가기준 차등화 등이 농촌과 관련된다. 즉 기존의 관리지역에만 지정하도록 되어 있는 지구단위계획구역을 지정하려는 구역면적의 50% 이상이 계획관리지역인 경우에는 일부 보전관리지역이나 생산관리지역이 포함되더라도 지구단위계획구역을 지정할 수 있도록 함으로써 지구단위계획구역의 대상지역을 확대하여 결과적으로 계획적 개발의 적용대상범위를 넓히고 있다. 또한 현행 개발행위허가 기준은 용도지역에 관계없이 획일적으로 적용됨에 따라 개발할 곳과 보전할 곳을 차별화하여 각각의 목적에 맞게 관리하는데 한계가 있다는 비판에 따라 용도지역을 시가화,유보,보전의 용도로 세 구분하고 각 용도별로 개발행위허가 기준을 차등화하였다. 이 논문의 관심 대상인 농림자연환경보전지역에서는 입지타당성, 기반시설 적정성, 환경영향 및 경관훼손 최소화, 친환경적 개발 등 강화된 기준 적용하고 있다. 즉 기존 법에서는 생산관리·보전관리·농림지역·자연환경보전지역 임야의 경우 산지전용허가만으로 개발이 가능하였지만 2012년에 개정된 법률에서는 임야는 물론 모든 토지의 토지형질변경은 국토계획법에 따른 개발행위허가를 얻도록 하고 있다.

이 연구의 주목적은 2003년에 제정된 국토계획법이 농촌의 계획적 토지이용을 보장하고 난개발을 방지하는

수단으로 적정한지를 실제 적용 사례를 통해서 실증해 보고자 하는 것이다. 이는 국토계획법의 제정을 둘러싼 상반된 견해가 실제 국토계획법의 적용 현상에 기초하기 보다는 논리적인 추론에 의하는 경우가 많다는 점을 배경으로 하고 있다. 아울러 이 연구는 부수적으로 2003년에 제정된 국토계획법의 실제 적용 사례를 바탕으로 2012년에 개정된 국토계획법이 농촌의 계획적 토지이용에 어느 정도 기여할 수 있을 지를 판단해 본다.

## II. 선행 연구

국토계획법 제정의 필요성과 그 골격을 제안한 박헌주 외(2001)는 국토 난개발의 가장 큰 원인을 당시의 국토계획체계에 있다고 진단하였다. 즉 국토를 질서 있게 관리하여 난개발을 막기 위해서는 토지이용계획과 시설 및 사업계획이 계획권역인 일정한 행정구역을 단위로 체계적으로 수립되어야 함에도 당시의 국토를 이용·관리하는 기본적인 계획이 국토건설종합계획법, 국토이용관리법, 도시계획법 등으로 매우 다원화되어 있으며 특히 농촌지역에는 도시계획이 수립되지 않아 계획에 의한 토지이용규제와 시설설치가 제약을 받는다고 진단하고<sup>1)</sup> 이를 해결하기 위한 방안으로 도시계획법과 국토이용관리법의 통합과 함께 도시계획 기법의 전국토에의 확대 적용을 주장하였다.

박재길 외(2002)는 국토계획법이 제정된 직후 수행한 연구에서 제정된 국토계획법에서 규정하는 개발행위허가제가 보전관리지역, 생산관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역에 대해서는 적용되지 않기 때문에 농촌의 난개발과 경관훼손은 계속될 것으로 우려하고 있다. 따라서 농촌의 계획적 개발을 위해서는 농어촌정비법에서 규정하고 있는 마을계획을 국토계획법의 지구단위계획으로 연계하는 제도적 보완이 필요함을 주장하고 있다.

송미령 외(2003)는 국토계획법에서 규정하고 있는 도시계획은 기존의 도시계획적 발상과 기준에 의해 수립됨으로써 도시·농촌계획이 아니라 농촌지역이 배제된 도시계획으로 끝날 우려가 있다는 점과, 제2종 지구단위계획제도는 신규 개발 위주로서 재정비 수요가 많은 농촌지역 실정에 맞지 않다는 점, 그리고 개발행위허가제는 소규모, 무계획, 분산 개발을 방지하는 데 한계가 있다는 점을 지적하고 그 개선방안으로 국토계획법에 농촌계획지구를 신규 지정과 이 지구내의 토지이용계획 규정을 신설하며 그 에 따른 행위제한을 관련법으로 보장하는 것이 필요하다고 주장하였다.

윤원근(2009) 국토계획법을 위시로 농촌토지이용계획

과 관련한 법률의 위계와 역할 등을 분석 한 후 농촌토지이용계획체계를 조정하는 3개의 대안을 제시하고 있다. 윤원근(2009)에 의하면 비도시지역에 대한 국토계획법의 역할을 증진시키는 안(제1안), 개별법에서 분산규정하고 있는 농촌토지이용계획에 대한 제도를 통합하는 안(제2안), 농촌계획 전반의 체계화를 통한 시·군전략계획과 연계시키는 안(제3안)을 제시하고 있다.

김수석 외(2009)는 한국의 국토이용 및 관리체계가 농촌의 토지이용, 특히 농지의 이용에 어떻게 작용하는지를 살펴보았다. 이 연구에서는 국토이용체계를 구성하는 관련 법률을 검토하고 관련 법률 등이 현장에서 어떻게 적용되고 있는가를 사례 연구를 통해 분석하였다. 김수석 외(2009)는 연구 결론으로서 2003년에 제정된 국토계획법은 농촌지역에서 발생하는 민간의 개발수요를 지역 전체의 토지이용 방안과 지역특성에 비추어 조정하거나 유도하는 기능은 수행하지 못하며, 여전히 개발우선과 농지전용 확대 방향으로 제도가 운용되고 있다고 주장하였다. 농지나 임지의 이용 및 전용 등과 같은 주요한 개발행위는 2003년의 국토계획법 제정 이전처럼 여전히 농지법이나 산림관련법 등의 개별 법령에 의해 이루어지고 있다고 주장하였다.

김수석 외(2009)를 제외하고 2003년 국토계획법이 제정된 이래 국토계획법의 농촌지역 적용을 논한 연구는 많지 않은 가운데 최근에 농어촌 지역개발계획체계 정립과 관련하여 성주인 외(2011)의 연구가 국토계획법의 농촌지역 적용 관련 연구를 수행하였다.

성주인 외(2011)는 국토계획법상의 도시·군 계획이 농어촌 지역에 전체에 적용되지 아니 함으로서 농어촌 지역에 대한 토지이용계획은 사실상 부재하고 있다고 밝히고 있다. 또한 국토계획법에서 규정하고 있는 자연취락지구가 농어촌 마을의 관리수단으로 효과적인 기능을 하고 있지 못하며, 경관지구 및 미관지구는 도시지역에서의 용도지역의 보완 수단으로서 주로 활용되고 있다고 분석하고 있다. 한편 성주인 외(2011)는 제2종 지구단위계획이 실제 농어촌 지역개발사업을 사업의 추진 수단으로 활용되고 있지 못하여 지구단위계획제도 운용이 도시위주로 운용되고 있다는 것을 밝히고 있다.

박윤호(2012)는 성주인 외(2011)와 같은 문제 인식에서 농어촌 공간을 계획적·체계적으로 개발·관리하기 위해 현행마을정비구역제도를 토지이용계획, 경관계획, 지역개발 사업계획, 생산·가공·유통 등 각종 지역발전계획이 통합된 「농어촌정비계획제도」로 확대 개편할 것을 주장한다.

앞에서도 밝혔지만 이 논문은 박헌주(2001), 박재길(2002), 송미령(2003)으로 대표되는 국토계획법의 농촌

적용과 관련한 상반된 견해를 실증하고자 하는 것이다. 이를 위해 이 논문에서는 김수석 외(2009)의 연구 결과에 기초하고 있다. 이 논문에서 수행한 실증연구는 2008년에 이루어진 것이다. 따라서 성주인 외(2011)의 연구 결과는 이 논문의 사례 분석 이후에 이루어진 것으로 이 논문의 분석 결과에 추가하여 2003년 제정된 국토계획법의 농촌지역 적용에의 문제점을 보다 상세하게 밝히고 있다.

### III. 연구 방법

이 논문에서는 서로 다른 지역 특성을 갖는 사례 지역을 선정하여 그 분석 결과를 비교하는 사례 연구 방법을 택한다. 사례 지역은 수도권에 위치하여 도시화 압력(Urban pressure)을 받고 있는 농촌지역인 경기도 안성시 공도읍과 과소화 농촌지역인 경남 함양군 병곡면 지역이다. 안성시의 인구는 2009년 현재 169,545명으로 최근 5년간 1.97%(5년간인지 연평균 인지 불분명하므로 명시)의 증가율을 나타내고 있다. 공도읍의 경우는 46,479명으로 최근 6.51%의 증가율을 보여 안성시 평균보다 3.3배의 높은 인구 증가를 보이고 있다. 수 년 전만 해도 공도읍은 안성 평야의 중심에 위치하는 대표적인 농촌지역이었지만 수도권 주변 아파트 단지의 건설 붐으로 인해 도시화가 빠른 속도로 진행되고 있는 지역이다. 공도읍은 도시화가 진행되는 농촌지역 특성의 전형을 살펴볼 수 있는 대표적 사례지역이라 볼 수 있다.

함양군의 인구는 2009년 현재 40,816명으로 매년 감소하고 있다. 인구 증가율이 경상남도 평균에 비해 낮은 과소화 농촌지역이다. 특히 함양군 병곡면은 2009년 인구는 1,436명에 불과하고, 전체 가구의 71%가 농가이다. 병곡면의 대부분은 함양읍 상수원 보호구역으로 묶여 있어 음식점 하나 못 낼 정도로 개발이 제한되어 있다. 우리나라의 대표적인 과소화 지역의 특성을 보이고 있는 지역이라 할 수 있다.

사례 지역 조사에 임하는 기본적인 시각은 앞에서 설명한 국토계획법에서 규정하고 있는 각종 장치가 농촌지역에 어떻게 적용되고 결과적으로 농촌의 계획적 토지이용에 어느 정도 유효하게 작용하는가이다. 조사는 크게 두 가지 측면에서 이루어 졌다. 하나는 지역 특성을 나타내는 항목이고 다른 하나는 현행 국토계획제도의 적용 항목이다.(Table 1 참조)

조사 방법은 관련 통계자료 또는 행정자료 등의 문헌조사(지가동향, 토지이용현황, 전용실적, 지역개발계획 등)와 관련 행정 담당자 면담조사(농지전용상의 문제점,

Table 1 사례 조사 내용

항 목	조사 내용
지역 특성 항목	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 농촌 토지 이용 실태                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지목별 토지면적 변화</li> <li>- 용도지역별 토지면적 변화</li> </ul> </li> <li>○ 토지거래 및 지가 동향                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지목별·용도지역별 토지거래 현황</li> <li>- 지목별·용도지역별 공시지가 및 실거래지가 동향</li> </ul> </li> <li>○ 농지임야 전용실태                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지목별 전용실태</li> <li>- 전용용도, 전용유형, 전용방식, 허가여부별 전용실태</li> </ul> </li> </ul>
국토계획제도 적용 항목	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 도시관리계획 및 농지이용계획 수립 현황                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 도시기본계획 및 도시(군)관리계획</li> <li>- 농지이용계획</li> </ul> </li> <li>○ 토지적성평가와 용도지역 구분                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 토지적성평가 결과</li> <li>- 관리지역 세분화 및 용도지역 구분</li> </ul> </li> <li>○ 제2종 지구단위계획 수립 현황</li> <li>○ 개발행위허가제 운용 실태                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 용도지역별·개발행위별 허가 현황</li> <li>- 개발행위 불허 건수와 사유</li> </ul> </li> </ul>

난개발 사례 및 문제점, 개발계획 등의 실효성 등), 그리고 현지 실사(실거래지가, 난개발 실태, 농지전용 실태 등) 등을 사용하였다.

조사 자료는 2008년도 자료를 사용하였으며 시계열 데이터가 필요할 경우 최근 5년간의(2004-2008) 자료를 사용하였다. 사례지역에 대한 조사는 2009년 7월과 8월에 이루어 졌으며, 전국적인 실태 파악이 필요한 항목에 관해서는 전국통계자료를 활용하였다.

#### IV. 조사 결과

##### 1. 사례지역의 토지이용 특성

토지이용 특성에서 두 지역은 많이 차이를 나타내고 있다. Table 2에서 보는 바와 같이 안성시 공도읍은 도시지역이 전체 토지의 66%를, 농림지역이 22%를 차지하고 있다. 반면 함양군 병곡면은 도시지역은 없고 농림지역이 74.8%를 차지하고 있다.

Table 2 용도지역별 토지면적(2007년도)

구 분		전국	안성시	함양군	공도읍	병곡면
용도지역 총합계		106,247.3 (100.0)	556.0 (100.0)	725.0 (100.0)	32.4 (100.0)	48.4 (100.0)
도시지역		17,190.1 (16.2)	156.6 (28.2)	18.6 (2.5)	21.4 (66.0)	0.0 (0.0)
비도시 지역	계	89,057.2 (83.8)	399.4 (71.8)	706.4 (97.4)	11.01 (34.0)	48.4 (100.)
	관리지역	25,695.5 (24.2)	155.9 (28.0)	218.6 (30.2)	3.3 (10.2)	12.2 (25.2)
	농림지역	51,013.2 (48.0)	241.7 (43.5)	386.5 (53.3)	7.2 (22.3)	36.1 (74.8)
	자연환경보전지역	12,348.4 (11.6)	1.8 (0.3)	101.2 (14.0)	0.5 (1.5)	

자료 : 안성시, 함양군 통계연보

토지이용변화를 살펴보면 두 지역 모두에서 전, 답, 임야가 감소하고 대지, 공장 용지 등이 증가하고 있지만 그 정도에서는 많은 차이가 나타나고 있다. 안성시 공도읍의 경우 2004-2008년 사이에 대지는 23.2%, 공장용지는 31.2%가 증가한 반면, 병곡면의 경우 대지는 2.5% 증가한 반면, 공장용지는 그대로이다. 안성시 공도읍의 경우 동기간 농지(전+답+과수원)는 4.8% 감소한 반면 병곡면은 크게 변하지 않고 있다(Table 3).

개발수요에서도 두 지역에는 현저한 차이가 나타나고 있음을 알 수 있다. 개발수요를 간접적으로 나타내 줄 수 있는 토지거래건수에서 2008년 안성시는 12,084건, 13,726ha의 거래가 이루어진 반면, 함양군은 5,132건, 1,449ha의 거래가 이루어졌다(Table 4).

한편 개발수요를 간접적으로 나타내는 또 다른 지표로 공시지가를 살펴보면 같은 관리지역에서 공도읍이 평균 56,833원/㎡인 반면, 병곡면은 7,243원/㎡, 농림지역에서 공도읍이 28,524원/㎡인 반면, 병곡면은 5,603원/㎡으로 안성시 공도읍지역의 공시지가가 함양군 병곡면에 비해 약 5-8배 높음을 알 수 있다.

농지전용현황에서도 두 지역 간의 현저한 차이를 알 수 있다. 안성시 공도읍은 최근 5년간 1,223건이 전용된 반면, 함양시 병곡면은 34 건에 불과하였다. 전용유형에서도 많은 차이를 보이고 있는데 안성시 공도읍의 경우 92%가 비농업 목적으로 전용허가된 반면, 병곡면은 100% 농업용으로 신고에 의해 전용된 것이다.

이상의 내용을 종합할 때 두 지역은 토지이용특성과

Table 3 지목별 토지면적 변화

단위: km<sup>2</sup>, %

구 분		2004(A)	2005	2006	2007	2008(B)	증감(B/A)
안성시	계	31,9	31,9	31,9	31,9	31,9	99.98
	전	5,1	5,1	5,0	4,9	4,6	98.72
	답	13,4	13,3	13,2	13,2	13,0	97.51
	과수원	0,5	0,5	0,5	0,5	0,48	89.89
	목장용지	1,8	1,8	1,7	1,7	1,7	95.10
	임야	2,7	2,7	2,7	2,6	2,5	93.10
	대지	2,2	2,3	2,3	2,5	2,7	123.17
	공장용지	0,6	0,6	0,7	0,7	0,8	131.21
	기타	5,4	5,5	5,6	5,6	6,0	110.48
함양군	계	48.43	48.43	48.35	48.35	48.35	99.80
	전	1.49	1.48	1.48	1.48	1.47	98.70
	답	4.79	4.79	4.78	4.77	4.77	99.60
	과수원	0.06	0.06	0.06	0.06	0.06	101.80
	목장용지	0.34	0.28	0.29	0.28	0.19	55.90
	임야	39.08	39.13	39.06	39.05	39.14	100.20
	대지	0.39	0.39	0.39	0.40	0.40	102.60
	공장용지	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	100.00
	기타	2.28	2.28	2.27	2.28	2.31	139.60

자료 : 안성시와 함양군의 통계연보.

Table 4 토지거래 현황 비교

단위: km<sup>2</sup>

구 분		2006	2007	2008
전 국	필지수	2,845,247	2,490,064	2,499,753
	면적	2,892,195	2,533,512	2,397,746
안성시	필지수	11,077	14,626	12,084
	면적	21,442	20,184	13,726
함양군	필지수	5,340	5,074	5,132
	면적	2,434	1,544	1,449

자료 : 원자료는 한국토지공사, 정보누리, 부동산통계. 김수석 외(2009)에서 재정리

Table 5 용도지역별 표준지 지가 동향(2008)

단위 : 원/m<sup>2</sup>

구 분	공도읍			병곡면		
	평균	최고가	최저가	평균	최고가	최저가
도시지역	349,247	1,260,000	26,000	-	-	-
관리지역	56,833	102,000	27,000	6,277	65,000	430
농림지역	28,524	35,000	26,000	5,603	31,000	160
자연환경보전지역	-	-	-	-	-	-

Table 6 농지전용 실태(2005-2008, 5년간 누계)

단위: 건, m<sup>2</sup>, %

구 분		공도읍	병곡면
합 계	면적	1,321,914 (100.0)	19,360 (100.0)
	건수	1,371	34
지목별	논	700,093 (53.0)	14,140 (73.0)
	밭	395,848 (29.9)	5,220 (27.0)
	기타	225,973 (17.1)	- -
용도지역별	진흥지역안	159,641 (12.1)	3,280 (16.9)
	진흥지역밖	1,125,144 (85.1)	16,090 (83.1)
사업용도별	농어업시설 (신고전용)	110,631 (8.4)	19,360 (100.0)
	비농업시설 (허가전용)	1,211,013 (91.6)	0 0

자료 : 원자료는 안성시와 함양면의 통계연보

개발수요, 농지전용 실태에서 많은 차이를 나타내고 있다. 이하에서는 현행 국토계획법이 이러한 지역적인 특성을 어떻게 반영하여 운용되고 있는지를 살펴본다.

## 2. 사례지역에서의 국토계획법 적용실태

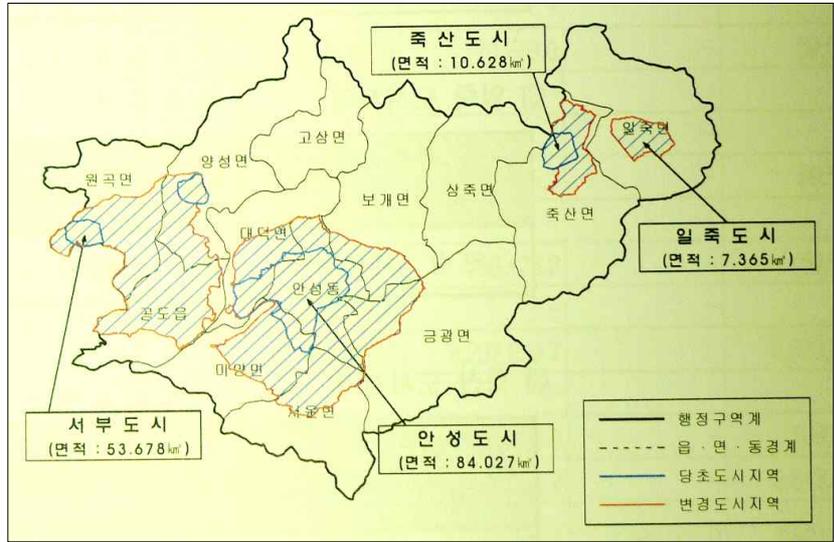
### 가. 도시(군)계획의 수립

현행 「국토계획법」에서는 농촌지역에서도 도시(군)기본계획 및 도시(군)관리계획 수립을 규정하는 등 농촌지역에서 계획에 의한 개발행위를 하도록 하는 “선계획-후개발” 방식을 지향하고 있다. 구체적으로 도시(군)관리계획은 용도지역 및 용도지구 지정, 기반시설의 설치·정비, 지구단위계획구역의 지정 및 지구단위계획 등에 관한 계획 수립 등을 내용으로 하고 있다. 또한 토지적

성평가를 통해 기존의 준도시 및 준농림지역을 계획관리지역, 생산관리지역, 보전관리지역으로 세분하도록 규정하고 있으며, 5년마다 계획을 다시 수립하여 여건변화에 대응하도록 하고 있다.

안성시의 경우, 도시(군)기본계획은 수립되어 있고, 도시화가 뚜렷하게 진행되고 있는 지역을 중심으로 4개 소권역으로 나누어 안성시 전체 면적의 약 28% 정도에 해당하는 지역에 도시(군)관리계획이 수립되어 있다. 공도읍은 이 중의 하나로서 공도읍 전체 면적의 약 3/5이 도시(군)관리계획에 포함되어 있다(Figure 1).

함양군의 경우, 도시기본계획 의무사항(인구 10만 이상의 도시지역)이 아니어서 도시(군)기본계획은 수립되어 있지 않으나, Figure 2에서 보는 바와 같이 함양읍, 안의면, 서상면, 마천면 등 4개 읍면을 대상으로 도시(군)관리계획이 수립되어 있다. 하지만 그 대상면적은 군 전



자료 : 안성시 도시관리계획 재정비 보고서, 2006

Figure 1 안성시 도시(군)관리계획 수립 대상지역(2009년).

체 면적의 2.7%에 불과하다. 병곡면의 경우 국토계획법상의 용도지역인 도시지역이 없기 때문에 도시(군)관리계획이 수립되어 있지 않다.

앞에서 논한 바와 같이 국토계획법의 제정 이유 가운데 하나가 도시계획기법의 농촌지역에의 확대 적용에 있었다. 하지만 두 지역의 사례에서 알 수 있는 바와 같이 법정 계획이라 할 수 있는 도시(군)관리 계획은 여전히 과거 도시지역 위주로 수립되고 있다. 이러한 현상은 사

례지역 뿐만 아니라 전국의 대부분의 농촌지역이 비슷한 상황이다<sup>2)</sup>. 도시계획기법을 농촌지역 전체에 확대하여 계획적 개발을 이루겠다는 당초의 법 취지가 실제 운용 과정에서 지켜지지 않고 있음을 보여준다.

**나. 토지적성평가에 의한 용도구분**

현행 국토계획법은 관리지역에서 개발용도와 보전용도를 구별함으로써 난개발을 방지하고 우량농지를 보전하기 위한 수단으로 토지적성평가제를 도입하고 있다.

안성시의 경우, 토지적성평가에서 개발적성<sup>3)</sup>이 높은 4, 5등급이 전체 면적의 40.2%임에도 불구하고 실제로는 이보다 15%나 많은 55%를 계획관리지역으로 지정하려 하였다. 이는 지역에서의 민원을 우려하고 또한 가능한 개발용도를 최대한 확보하고자 하는 것이다. 이러한 안성시의 계획안은 관계부처와 협의하는 과정에서 변경되어 최종적으로 전체 관리지역의 36%만이 계획관리지역으로 지정되었다(Table 7, Table 8).

함양군의 경우, 토지적성평가에 의하면 Table 9에서 보는 바와 같이 개발가능지인 4등급과 5등급으로 분류된 토지가 조사 대상면적의 18.5%에 해당하였는데 실제 계획관리지역으로 세분화된 것은 이보다 많은 36.3%였다. 그 이유는 지역 상황에 따라 이미 개발이 완료되었거나 개발계획이 수립된 지역(구 준도시지역, 개발진흥지구, 제2종지구단위계획구역, 농공단지, 개발촉진지구, 적법훼손지 등)내의 토지에 대하여 별도로 토지적성평가를 하지 않고 우선적으로 제5등급을 부여할 수 있는데, 여기에 해당하는 우선 5등급 7.5%가 계획관리지역에 추가되

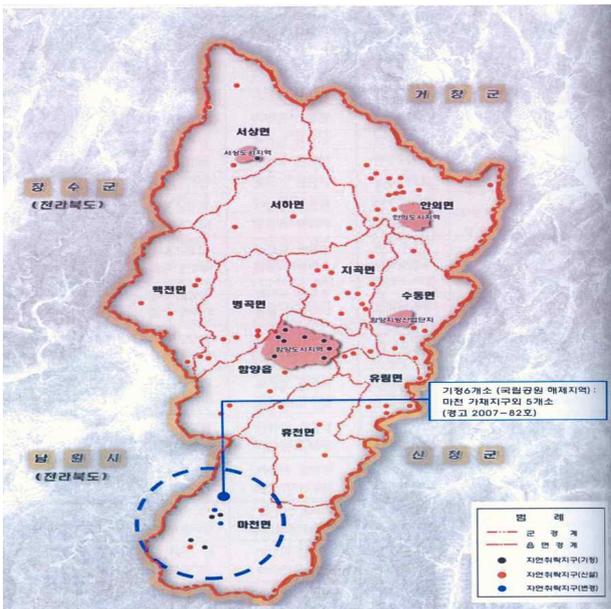


Figure 2 함양군 도시(군)관리계획 수립 대상지역(2008).

Table 7 안성시 토지적성등급별 관리지역 세분화 내역

단위: 천㎡

구분	합계	우선 1등급	1등급	2등급	3등급	4등급	5등급	우선 5등급	미실시
총 합계	143,932 (100.0)	10,093 (7.0)	6,637, (4.6)	29,527 (20.5)	39,168 (27.2)	25,892 (18.0)	8,335 (5.8)	23,559 (16.4)	720 (0.5)
계획 관리	79,400 (55.1)	1,522 (1.9)	606 (0.8)	4,782 (6.0)	18,588 (23.4)	23,176 (29.2)	8,112 (10.2)	22,172 (27.9)	441 (0.6)
생산 관리	10,770 (7.5)	1,127 (10.5)	1,266 (11.8)	4,655 (43.2)	3,292 (30.5)	87 (0.8)	1 -	325 (3.0)	17 (0.2)
보전 관리	53,762 (37.4)	7,445 (13.8)	4,764 (8.9)	20,089 (37.4)	17,288 (32.1)	2,629 (4.9)	223 (0.4)	1,061 (2.0)	262 (0.5)

자료 : 안성시청 도시과 내부자료, 2009

Table 8 안성시 토지적성평가에 따른 관리지역 세분화 과정

단위: ㎢, %

구분	주민공람후 안성시 확정 (2007. 10. 9.)		관계부처 협의 (2008. 10. 13)			세분화 고시 (2009. 1. 6.)			공람 대비 고시면적 증감	
	면적	구성	면적	구성	증감	면적	구성	증감	증감 면적	구성
계	143,932	100	143,793	100	-0.1	170,004	100	15.4	26,072	18.1
계획 관리	79,400	55.2	60,871	42.3	-30.4	61,380	36.1	0.8	-18,019	29.4
생산 관리	10,770	7.5	11,662	8.1	7.7	12,952	7.6	1.0	2,181	16.9
보전 관리	53,762	37.4	61,506	42.8	12.6	62,148	36.6	1.0	8,385	13.5
미분류	-	0.0	9,753	6.8	100.0	33,524	19.7	70.9	33,524	100

자료 : 안성시청 도시과 내부자료, 2009

Table 9 함양군 토지적성평가 결과 및 관리지역 세분화 내역(2008)

단위: ㎢, %

<토지 적성평가 결과>										
구분	적성평가 결과						우선분류(미평가)			합계
등급	소계	1등급	2등급	3등급	4등급	5등급	소계	1등급	2등급	
면적	164.6	12.1	62.0	51.4	31.6	8.5	52.7	36.3	16.4	217.3
비율	75.8	5.6	28.5	23.2	14.6	3.9	24.2	16.7	7.5	100.0
<관리지역 세분화 내역>										
	면적(㎢)				구성비(%)					
	소계	1~2등급	3등급	4~5등급	소계	1~2등급	3등급	4~5등급		
합 계	217.2	110.4	50.4	56.4	100.0	50.8	23.2	26.0		
계획관리지역	78.9	5.4	25.6	47.9	100.0	6.8	32.4	60.8		
생산관리지역	55.1	37.4	13.5	4.2	100.0	67.9	24.5	7.6		
보전관리지역	69.1	58.1	8.8	2.2	100.0	84.1	12.7	3.2		
관리지역(미세분)	14.1	9.5	2.5	2.1	100.0	67.4	17.7	14.9		

자료 : 함양군 내부자료 2008.

었고, 1~2등급의 4.9%, 3등급의 50.8%에 해당하는 토지가 계획관리지역으로 분류되었기 때문이다.

사례지역의 예에서 토지적성평가 결과는 관리지역의 세분화를 위한 기초자료로 활용되고 있지만 한편으로는 시·군단위에서 가급적 개발가능지를 많이 확보하려는 수단으로 활용되는 측면도 없지 않다는 것을 알 수 있다.

**다. 제2종 지구단위 계획**

제2종 지구단위계획제도는 종래 도시지역에 적용된 상선토지이용계획을 농촌지역에도 적용하고자 하는 취지에서 도입되었다. 이는 토지이용계획과 건축계획이 서로 환류되므로서 평면적 토지이용계획과 입체적 시설계획이 서로 조화되도록 하기 위한 계획수단이다.

안성시는 국토계획법 발효 이후 기존의 지구를 이어 받아 제2종지구단위계획구역이 56개 이다. 그 중 공동읍은 17개 구역이었는데 2006년 행정구역 대부분이 도시지역으로 편입되면서 제2종지구단위 계획구역이 제1종지구단위계획구역으로 변경되어 지금은 제2종지구단위계획구역이 없다. 사례지역인 함양군 병곡면의 경우 개발수요가 높지 않기 때문에 제2종 지구단위계획을 수립하지 않고 있다.

전국적인 통계를 보면 Table 10에서처럼 제2종지구단위계획구역수는 증가하고 있다. 이는 주로 산업형이나 관광형과 같이 특수 목적을 위해 신규로 지정하는 개수가 증가하고 있기 때문이다. 하지만 주거형의 경우 국토계획법 도입 당시 기존의 개발진흥지구를 이어 받아 지정된 2004년의 1026개를 정점으로 그 수가 감소하거나 정체하고 있다<sup>4)</sup>.

앞에서도 논한 바와 같이 현행 국토계획법에서 규정하는 제2종지구단위계획제도는 농촌지역에서의 계획적 개발을 도모하는 중요한 수단이다. 특히 주거형 제2종지구단위 계획은 농촌 마을에서의 무분별한 토지이용을 억제하고 계획적 개발을 유도하는 유용한 수단으로 활용될

수 있을 것으로 기대하고 도입된 제도이다.

하지만 사례지역과 전국 통계자료에서 보는 바와 같이 제2종지구단위계획제도가 농촌지역의 계획적 개발을 도모하는 수단으로 작용할 것이라는 당초의 기대에는 훨씬 미치지 못하고 있는 것을 알 수 있다.

**라. 개발행위허가제**

「국토계획법」에서는 개별 법령에 저촉되지 않더라도 기반시설이 부족하거나 주변경관과 조화를 이루지 못하는 경우, 개발을 불허하는 개발행위허가제를 도입하고 있다. 개발행위 허가제는 제2종 지구단위계획과 함께 농촌지역의 난개발을 방지하며 농지의 계획적 전용을 유도할 수 있는 조치로 받아 들여지고 있다<sup>5)</sup>.

안성시의 경우, 최근 5년간 개발행위허가 신청건 중 불허 건수는 27건인데 24건이 개별법령에 저촉되어 불허되었으며 국토법에 근거한 불허건 수는 3건에 불과하고 있다(Table 11). 국토법에 근거한 3건도 연결개발제한이나 토지이용의무기간위반이며 법 제정의 기본취지인 기반시설이 부족하거나, 주변경관과의 부조화 때문에 불허되는 경우는 한 건도 없었다. 농지법 저촉으로 인한 불허 건수가 16건으로 여전히 개별법인 「농지법」이 개발행위 허가 판단의 주요 근거 법령이 되었음을 알 수 있다<sup>6)</sup>.

함양군의 경우도 최근 5년간 개발행위허가 불허 건수는 9건인데, 그 사유는 농지법 저촉 2건, 국토법의 연결개발 2건, 행위제한·도로법 등에 의한 불허 4건, 서류미비 1건이고 자연환경과 주변경관을 고려하여 불허한 경우는 없다(Table 12).

사례지역의 예에서 「국토계획법」에서 규정하고 있는 개발행위허가제가 농어촌의 계획적이고 질서 있는 토지 이용관리를 위한 방안으로 운용되지 못하고 있다는 것을 알 수 있다<sup>7)</sup>.

Table 10 제2종 지구단위 계획 수립 지정 추이

행정구역	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년
총계	1,774	1,776	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
유통형도	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

자료: 원자료는 토지공사. 성주인 외 (2011)에서 재정리

Table 11 안성시 개발행위허가 불허사유

년도	지목	면적(m <sup>2</sup> )	용도지역	개발행위 유형	불허사유
2004	-	-	-	농가창고	용도지역 행위제한사항
	답	1,440	-	운모광산개발(토석채취)	농지법저촉(우량농지)
	-	1,604	-	농가창고 및 축사	농지법저촉(우량농지)
	-	-	-	동물관련시설(계사)	농지법저촉(우량농지)
	-	995	-	소매점	국계법124조토지이용의무위반
	-	2,928	-	아직장	사전형질변경으로농지법등저촉
	-	-	-	LPG충전소	학교보건법에의거학교환경위생정화 구역에저촉
	-	415	-	종교집회장	지역정서등고려하여 민원조정위원회에서불가통보
	답	5,309	농림지역	축사	농지법저촉(우량농지)
2005	-	7,221	-	농가주택, 창고, 사슴사육	농지법저촉(우량농지)
	-	1,440	-	토석채취 및 부대시설	농지법저촉(농업경영피해)
	-	-	-	퇴비발효장, 부자재창고	농지법저촉(우량농지)
	전	34,840	관리, 농림지역	판매 및 영업시설	농지법35조 및 국토계획법55조 연접개발제한
	-	2,975	-	퇴비발효장, 부자재창고	농지법저촉(우량농지)
	전, 답	9,239	관리지역	창고	국토법55조 연접개발제한
	답	5,877	농림지역	축사	농지법저촉(우량농지)
	전	990	농림지역	축사	농지법시행령38조저촉
	-	3,583	-	축사	농지법저촉(우량농지)
임	9,212	자연녹지	제2종근생시설	국토법55조 연접개발제한	
2006	전, 답	827	농림지역	농가창고	농지법 2조, 34조 저촉
	답	2,998	농림지역	축사	농지법저촉(우량농지)
	전	231	농림지역	농가창고 및 진입도로	농지법34조(농가창고용도불가)
	답	-	자연녹지	분할허가	분할제한지역
2007	답	6,551	자연녹지	아파트모델하우스	국토법124조1항저촉 (토지이용의무이용기간)
2008	-	6,746	자연녹지	창고	도로법6조(도로점용금지구간)
	-	998	자연녹지	주유소	도로법6조(도로점용금지구간)
	-	1,650	농림지역	농기계수리센터	농지법저촉(우량농지)

자료 : 안성시청 도시과

Table 12 함양군 개발행위허가 불허사유(2004~2008)

년도	지목	면적(m <sup>2</sup> )	용도지역	개발행위 유형	불허사유
2004	답	2,198	농림지역 (농업진흥)	농가주택 및 부속창고	농지법제34조 우량농지
	답	1,835	농림지역 (농업진흥)	축사 및 퇴비사	농지법제34조 우량농지
	전, 답, 과수원, 임야	9,902	자연녹지	연립주택	서류 제출 미비
	전	104	관리지역	자재창고	행위제한
2006	답	532	관리지역	퇴비사	국토계획법의 연접개발
	도로	50	관리지역	단독주택	도로법 및 국유재산법 접도구역
2007	전	755	자연녹지	토석채취	자연환경 및 주변경관
2008	전	224	생산관리	단독주택	국토계획법 및 국유재산관리법 진출입로 미확보
	전	503	자연녹지	농업용 창고시설	국토계획법의 연접개발

자료 : 함양군 내부자료

## V. 논의의 종합 및 결론

「국토계획법」은 농촌지역에서도 도시계획 기법을 적용하여 농촌의 난개발을 방지하고 계획적 토지이용을 가능하게 하자는 취지에서 2003년에 제정되었다. 이러한 목적을 달성하기 위해 새로운 국토계획법에서는 토지적성평가에 의한 관리지역의 세분화, 도시(군)계획의 전국토 적용, 농촌에서의 제2종 지구단위계획의 도입, 개발행위허가제의 강화 등이 이루어 졌다. 이런 장치들에 의해서 농촌지역에도 종래의 도시지역에만 적용되던 계획적 개발 수단들이 적용되어 합리적인 토지이용과 계획적 개발이 가능할 것으로 기대되었다.

하지만 사례 조사 결과를 종합하면 2003년에 제정된 국토계획법은 당초의 법 제정 취지와는 달리 운용되고 있음을 알 수 있다.

첫째, 도시계획기법을 농촌에 적용하여 농촌지역 토지를 계획적으로 관리하고자 하는 당초의 법 취지가 충분히 발휘되고 있지 못하다. 도시계획기법의 핵심이라 할 수 있는 도시(군)관리 계획이 여전히 용도지역상 도시지역 위주로 수립되어 있어 나머지 지역에 대한 토지이용은 법 개정 전과 같이 용도지역별 행위규제와 개별 법률에 의해 관리되고 있다.

둘째, 농촌지역의 계획적 개발의 주요수단인 제2종 지구단위계획제도는 관광단지나 유통단지과 같이 특수 목적 개발을 위한 수단으로 활용되고 있는 편이다. 농촌 마을에서의 무분별한 토지이용을 억제하고 계획적 개발을 유도하는 수단으로 활용되는 경우가 매우 드물었다.

셋째, 「국토계획법」의 개발행위허가제가 농촌에서 난개발을 방지하고 우량농지를 보전하는 수단으로 충분히 기능하지 못하고 있다. 시·군에서 개발행위제도는 개별 법령에 맞다면 허가하는 쪽으로 운용되고 있어 개발행위제도 도입의 목적인 기반시설이 부족하거나 주변경관과 조화를 이루지 못하는 개발행위를 규제하는 수단으로 활용되고 있지 못하다.

넷째, 토지적성평가에 의해 관리지역을 세분화하여 우량농지를 보전하고 합리적인 토지이용을 도모하고자 하는 법 취지가 충분히 달성되지 못하고 있다. 토지적성평가에서 보전용도인 1-2 등급으로 판별되어도 실제 지역구분에서는 개발용도인 계획관리지역으로 분류하는 경우가 많다. 안성시의 사례에서 보는 바와 같이 관리지역의 세분화가 토지적성평가 결과보다는 기초자치단체-광역자치단체-중앙정부와의 목표치 협의에 의해 결정되는 경우도 있다. 이 경우 토지적성평가는 단지 참고자료로 활용되고 있다.

다섯째, 현행 국토계획법은 도시화가 진행되는 농촌지

역에서의 난개발 방지에 효과적이지 않다. 예를 들어 사례지역인 공도읍에서 마을주변에 연접해 있는 답작 농지를 공장용지로 전용하여 농촌경관과 우량농지보전을 저해하는 사례이다. 이러한 사례는 전국 농촌지역 어디에나 빈번하게 발생하고 있다. 현행법에서 규정하고 있는 각종 난개발 억제 장치가 앞에서 살펴본 바와 같이 유효하지 못하기 때문이다.



주거지 외곽의 답작 농지를 공장용지로 전용 (안성시 공도읍)

이러한 사례 분석 결과는 국토계획법 제정 이후 수행된 박재길 외(2002)와 송미령 외(2003) 등이 지적한 국토계획법의 농촌지역 적용 한계, 즉 도시·농촌계획이 아니라 농촌지역이 배제된 도시계획으로 끝날 우려가 있다는 점과, 제2종 지구단위계획제도는 재정비 수요가 많은 농촌지역 실정에 맞지 않다는 점, 그리고 개발행위허가제는 소규모, 무계획, 분산 개발을 방지하는 데 한계가 있다는 점을 실증하고 있다고 하겠다. 또한 이 논문에서 수행한 사례 조사 이후에 수행한 성주인 외(2011)의 연구 결과와도 그 맥을 같이 하고 있다고 할 수 있다.

결론적으로 2003년 국토계획법의 제정을 통해서 확립된 국토계획제도는 도시계획기법의 농촌적용확대를 통한 농촌지역의 계획적 개발이라는 당초의 취지를 달성하고 있지 못하다고 평가할 수 있다.

이 논문은 2012년에 개정된 국토계획법의 개정내용을 실증 대상으로 하고 있지는 않다. 하지만 이 논문의 분석 결과와 성주인 외(2011)의 연구 결과에 기초할 때

2012년에 개정된 국토계획법이 농촌지역의 계획적 개발에 어떻게 작용할 것인지를 유추할 수 있다. 먼저 2012년에 개정된 국토계획법은 제1종과 제2종 지구단위계획을 통합하고 그 대상 구역을 계획관리지역에서 일부 보전관리지역이나 생산관리지역으로 확대 적용할 수 있게 하고 있다. 하지만 이 논문의 사례 조사에서 살펴본바와 같이 농촌지역에서 지구단위계획제도는 적용 구역 범위의 문제라기 보다는 적용의 필요성과 활용의 문제라고 할 수 있다<sup>8)</sup>.

다음으로 2012년에 개정된 국토계획법은 농림지역과 자연환경보전지역에서 개발행위 기준을 강화하고 있다. 강화된 기준이 아직 구체화 되지 않아 그 내용을 판단할 수 없지만, 법 개정 전에도 국토계획법에 근거한 도시계획위원회의 판단에 의해 개발행위가 불허할 수 있음에도 불구하고 실제 적용은 개발행위를 허용하는 쪽으로 개별법 내지는 국토계획법이 적용되었다는 점에 비추어 볼때 이는 법 규정의 문제가 아니라 법의 현실 적용 문제라고 할 수 있다. 오히려 2012년에 개정된 개발행위 관련 법규정 개정이 개발유보지역에서의 개발행위를 더욱 용이하게 하는 수단으로 활용되고 보전지역에서는 과거와 같이 개별법에 의해 개발행위가 규제될 수 있는 가능성이 배제할 수 없다고 판단된다. 이에 대해서는 향후 추가적인 실증 연구가 필요할 것이다.

농촌지역에 적합한 바람직한 국토계획제도를 모색하기 위해서는 이 논문에서 다루고 있는 내용외에도 농촌계획의 도시기본계획의 농촌 토지이용관련 사항, 취약지구 운영실태, 지구단위계획내용의 농촌 특성 반영, 농촌개발과 관련된 각종 법률의 국토계획법과의 연계성 등이 광범위하게 검토되고 실증되어야 할 것이다. 하지만 이 논문에서는 사례조사의 한계 등으로 이 분야를 모두 포함하고 있지 못하다. 이 점이 논문의 한계이며 향후 검토과제가이기도 하다. 다만 이 논문은 국토계획제도의 농촌지역 적용의 유효성을 사례를 통해 실증해보고자 하였다는 점에서 기존 연구와 다른 점이다.

이 논문은 2009년에 한국농촌경제연구원에서 수행한 경제·사회 여건변화에 따른 농지제도 개편방안, 2/2차 연도의 연구 수행을 위해 실시한 현지 조사 결과를 바탕으로 작성되었습니다.

주1) 박현주(2001)는 토지이용과 시설·사업에 관한 내용을 포괄하는 종합적 공간계획인 도시계획은 계획범위가 국토면적의 14%인

- 도시지역으로 한정되어 있으며, 이 때문에 도시지역과 비도시지역간에 이중적 토지시장(dual land markets)이 형성되어 농림지역의 난개발을 초래하고 있다고 지적한다.
- 주2) 아직도 많은 농촌지역에서는 도시(군)기본계획 수립과 도시(군)관리계획 수립이 지연되고 있다. 2008년말 현재 전체 91개 군 가운데 약 24개 군만이 기본계획을 수립 완료하고 있다(김수석 외 2009).
  - 주3) 토지적성평가에서 1~2등급은 보전용도, 3등급은 중간, 4~5등급은 개발용도로 지정할 것을 권유하고 있다.
  - 주4) 전국 농촌마을 행정리수 약 4만개에 비교해 볼때 2010년의 주거형 제2종지구단위계획수지구수 969개는 너무나 적은 수자이다.
  - 주5) 전국 통계에 의하면 개발행위허가제 도입 이후 전국적으로 개발행위 건수가 급속도로 증가하고 있다. 2007년 전국적으로 개발행위 허가 건수는 총 87,357건이다. 이를 용도별로 살펴보면 관리지역(건수 52%, 면적 54.6%), 도시지역(건수 31.4%, 면적 22.2%), 농림지역(건수 15.3%, 면적 21.1%) 순으로 나타난다. 관리지역과 농림지역의 경우 주로 농지나 산지로 구성되어 있다는 점에서 농지에서 개발행위가 활발하게 이루어지고 있다는 것을 알 수 있다. 한편 개발행위 유형별로는 토지의 형질변경과 토지 분할이 절대적인 비중을 차지하고 있는데 이 역시 농지나 산지를 개발용도로 활용하기 위함이라고 추정할 수 있다(국토해양부, 2008)
  - 주6) 다만 2007년 「농지법」개정으로 인해 축사 등의 설치가 완화된 이후로는 농지법에 의한 불허 사례가 거의 발생하지 않고 있음을 알 수 있는데, 이 사실로부터 농촌지역에서 개발행위를 억제하는 수단으로서 농지법의 기능이 약화되었다는 것을 추론할 수 있다.
  - 주7) 성주인외(2011)에서는 지자체 개발행위허가 담당자 조사 설문에서 개발행위허가제도가 농어촌 특성에 적합하게 운영되고 있는냐는 질문에 65%가 부적합하다고 답하고 있다.
  - 주8) 성주인 외(2011)의 연구에서 행한 지자체의 농어촌개발담당 관련자를 대상으로 하는 설문조사에서 제2종 지구단위계획제도의 미활용 이유로 73%가 절차가 번거롭고 계획기준 및 규모 등이 농촌실정과 맞지 않아서라고 답하고 있는데, 이에 기초할 때 제1종과 제2종을 통합한 지구단위계획제도 통합되더라도 농어촌 여건을 반영할 수 있는 기준이 마련되는 등 보완책이 도입되지 않는다면 제도의 활용도가 높아지지 않으리라 예상된다

## 참고문헌

1. 국토해양부 등, 국가경쟁력 강화를 위한 국토이용의 효율화 방안, 국가경쟁력강화위원회 제8차 회의(2008. 10. 30)자료, 2008.
2. 국토해양부, www.mltm.go.kr, 2007, 도시계획현황통계
3. 국토해양부, 2008, 국토해양통계연보.
4. 김수석 외, 2009, 경제·사회 여건변화에 따른 농지제도 개편방안, 2/2차연도, 한국농촌경제연구원.
5. 대한국토·도시계획학회, 2008, 도시계획론, 보성각.
6. 박재길 외, 2002, 도·농통합형 정주기반 구축과 농촌의 계획적 정비, 국토연구원.
7. 박윤호, 2012, 농어촌 계획제도의 현황과 개선방안,

- 한국농촌계획학회 발표 자료.
8. 박헌주 외, 2001, 지속가능한 국토이용체계의 구축 방향에 관한 연구, 국토연구원.
  9. 성주인 외, 2011, 농어촌지역개발계획 수립체계 개선방안 연구 -농어촌계획제도정립방안을 중심으로, 한국농촌경제연구원.
  10. 송미령 외, 2003, 국토계획체계 변화에 따른 농촌계획 수립에 관한 연구, 한국농촌경제연구원.
  11. 안성시, 2006, 안성 도시관리계획 재정비 보고서, 2006. 10.
  12. 안성시, 2008, 2020년 안성도시기본계획 일부변경, 2008. 7.
  13. 윤원근, 2009, 우리나라 농촌토지이용계획체계의 합리적 조정방안, 한국지역개발학회, 제21권, 제3호. pp.1-21.
  14. 최혁재, 개발행위허가제의 개선방안-특집: 계획적 국토관리수단의 활성화, 국토, 제284권, 국토연구원, 2005.
  15. 토지공사, 2008, 2007년 도시계획 현황.
  16. 함양군, 2007년도 함양군 농업기본통계조사보고서, 2008.
  17. 함양군, 2008, 2015년 함양군관리계획 결정(변경).
  18. 황한철, 최수명, 농지이용계획의 합리적 책정을 위한 농지적성 평가기법의 개발, 농촌계획, 제3권 제2호, 한국농촌계획학회, 1997. pp.102-111.
  19. 국가통계포털, <http://www.kosis.kr/>
  20. 국토해양부, 부동산공시가격 알리미, <http://www.realtyprice.or.kr/>
  21. 국토해양부 토지이용규제정보서비스, <http://luris.mltm.go.kr/>
  22. 국토해양통계누리, <http://stat.mltm.go.kr/>
  23. 한국토지정보시스템, <http://klis.gg.go.kr/>
- 
- 접 수 일: (2012년 2월 3일)  
 수 정 일: (1차: 2012년 3월 6일, 2차: 8월 29일  
 3차: 9월 10일)  
 게재확정일: (2012년 9월 10일)  
 ■ 3인 익명 심사필