

# 일본의 비도시지역 토지이용관리 실태와 개선방안에 관한 연구\*

## The Study on the Operational Status of Non-urban Areas Land Use Management in Japan

문 채 (성결대학교 도시디자인정보공학과 교수)

### *Abstract*

Chai Moon

As Korea has a large population in its small land area, undesirable land use such as urban sprawl is occurring in non-urban areas adjacent to cities. while Japan has been space-separating urban and rural areas and managing strict land use. This study analyzed the status of land use management in non-urban areas of Japan, divided by regulatory means and planning means. Based on this, as policy implications for land use management in non-urban areas in Korea. there are ①The raising the status of non-urban areas management in the urban master plan, ②The introducing a means for the management of small non-urban areas in the context of the urban management plan, ③Introduction of a customized non-urban areas planning system focused on non-urban area, and ④Integration of management institutions or legislations for ensuring the effectiveness or consistency of non-urban management.

Keywords: Japan, Non Urban Area, Land Use Management, Operational Status

## I. 서론

### 1. 연구의 필요성 및 목적

우리나라는 좁은 국토면적에 많은 인구가 거주하는 고밀 토지이용이 이루어지고 있다. 국토 공간의 이용 차원에서 볼 때 도시지역은 많은 인구나 시설이 집중하고 있어 고밀개발이 크게 문제되지 않고 있으나 비도시지역 특히 도시와 인접한 비도시지역에도 인구나 시설이 집중하고 있어 시가지의 무질서한 확산 등 바람직하지 않은 토지이용이 이루어지고 있다. 반면에 좁

\* 본 논문은 2018년도 성결대학교 학술연구비의 지원에 의하여 연구됨.

은 국토면적, 많은 인구거주라는 국토여건이 유사한 일본의 경우에는 도시지역과 인접한 비도시지역의 토지이용 관리가 엄격히 이루어지고, 도시지역의 경우에도 도시계획 운용 전에 선비키(線引き)에 의해 시가화구역과 시가화조정구역이 구분되는 등 도시와 농촌이 공간적으로 구분되어 토지이용관리가 이루어지는 등 합리적인 토지이용이 이루어지고 있다.

본 연구에서는 일본의 비도시지역을 대상으로 토지이용 관리에 대한 실태를 분석하여 우리나라 비도시지역의 토지이용 관리에 대한 시사점을 제시하는 연구의 목적으로 하였다. 다만 도시지역 중 농촌적 속성을 가지고 있는 비시가화된 지역은 비도시지역과 유사하게 무질서한 개발이 이루어지고 있어 본 연구의 범위에 포함하였다.

## 2. 연구 방법 및 선행 연구

본 연구의 연구방법은 문헌연구를 중심으로 진행하고자 하는데, 일본의 토지이용관리 체계나 토지이용관리 수단의 경우에는 개별 법령이나 조례 등 제도적 분석을 통해 수행하고, 토지이용관리 사례는 토지이용관리 수단별 계획이나 운용사례 등을 통해 파악하였다. 다음 연구의 절차와 관련하여 먼저 일본의 토지이용관리체계를 검토하고 다음 토지이용관리 수단을 검토하고, 끝으로 토지이용관리 수단의 사례를 통해 운용상의 시사점을 도출하고자 한다.

한편, 본 연구와 관련된 선행연구를 보면 비도시지역의 토지이용 현황을 분석한 연구와 비도시지역의 토지이용 관리방안을 제시한 연구로 구분할 수 있는데, 먼저 비도시지역의 토지이용 현황을 분석한 연구로는 이경주·권일(2012)에 의한 “비도시지역의 공장 개별입지 난개발에 관한 실증적 연구”와 이경주·권일(2013)에 의한 “공장 개별입지로 인한 난개발의 공간통계학적 모니터링기법 개발(비도시지역을 중심으로)” 등이 있으며, 다음 비도시지역의 토지이용 관리방안을 제시한 연구로는 김승중 외(2017)에 의한 “비도시지역의 토지이용관리체계 재정립을 위한 중장기 정책방향”, 이외희 외(2014)에 의한 “비가화구역 성장관리방안제도 시행에 따른 경기도 대응방안”, 김동근 외(2014)에 의한 “도시계획규제방식 전환에 대응하기 위한 비도시지역 개발행위허가에 관한 연구”, 이양재 외(2009)에 의한 비도시지역의 체계적 관리방안, 문채(2002)에 의한 “비도시지역을 대상으로 한 지구단위계획제도의 운영방안에 관한 연구”, 이희정(2006)에 의한 “제2종 지구단위계획 제도 운영실태와 문제점 개선방향 연구”, 정은주(2017)에 의한 “비도시 쇠퇴지역의 지속가능한 커뮤니티 구축을 위한 주거클러스터 도입에 관한 연구”, 윤동순·최민섭(2014)에 의한 “비도시지역의 효율적 관리방안(계획관리지역을 중심으로)” 등이 있다.

그런데 비도시지역의 토지이용 현황을 분석한 이경주·권일(2012, 2013)의 연구는 난개발의 주요 원인이 되고 있는 개별입지 공장을 대상으로 군집화 수준을 측정하여 난개발 실태를 파악하거나 이러한 실태의 시계열적 흐름을 파악할 수 있는 모니터링 기법을 개발하는 등 난개발의 실태를 파악하는데 중점을 두고 있다.

다음 토지이용 관리방안을 제시한 연구의 경우, 김승종 외(2017)에 의한 연구는 비도시지역을 대상으로 토지이용관리체계를 제시하고 있으며, 이외희 외(2014)의 연구는 경기도를 대상으로 성장관리방안 대응방안을 제시하고 있으며, 김동근 외(2014)는 도시계획규제방식의 전환에 따른 개발행위허가의 운용방식을 제시하고 있으며, 이양재 외(2009)의 연구는 비도시지역의 관리수단 부족이나 관리권한에 분산에 따른 대응방안을 제시하였다. 그리고 문채(2002)와 이희정(2006)의 연구는 국토계획법 제정에 따라 새로이 도입된 제2종 지구단위계획의 효율적 운용방안을 제시하고 있으며, 정은주(2017)의 연구는 쇠퇴가 일어나고 있는 지방과 농촌의 비도시지역을 대상으로 쇠퇴 방지를 위한 주거클러스터 도입을 통한 커뮤니티 활성화방안을 제시하고 있으며, 윤동순 외(2014)의 연구는 강원도의 비도시지역 중 계획관리지역을 대상으로 난개발 실태를 바탕으로 한 방지대책을 제시하였다.

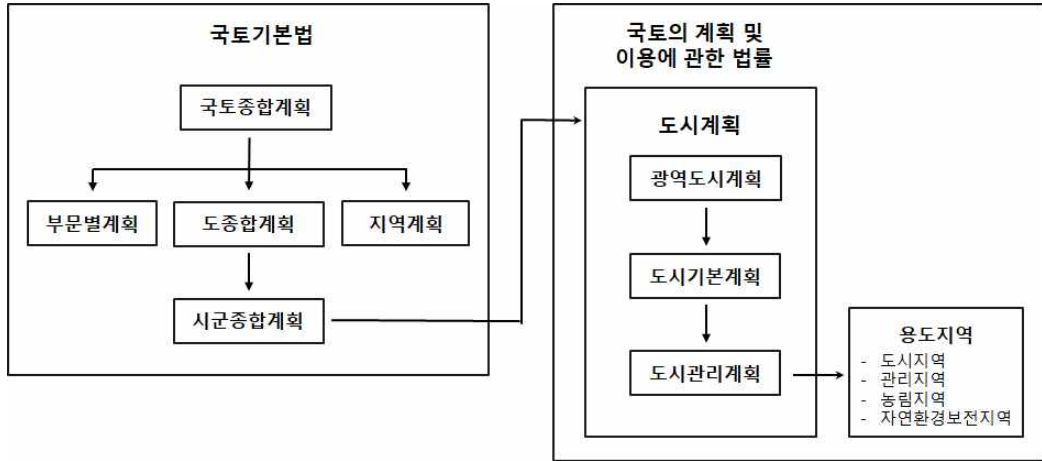
그런데 이들 선행연구는 내용적으로 계획관리지역 등 도시주변지역에서 난개발이 일어나고 있는 지역을 중심으로 연구를 수행하고 도시계획적 측면의 대안제시에 치중하고 있어 농촌지역을 포함한 비도시지역 전반을 대상으로 하여 토지이용관리체계를 다룬 본 연구와는 차별화된다고 할 수 있다.

## II. 우리나라의 토지이용관리체계

### 1. 토지이용관리체계 현황

우리나라의 국토차원의 토지이용관리체계는 국토기본법(2002년 제정)에 근거한 국토계획에 의해 이루어지고 있으며, 기초 지자체의 경우에는 이를 바탕으로 시군종합계획이 토지이용관리수단이라고 할 수 있다. 그런데 국토기본법에서는 시군종합계획을 별도로 수립하지 않고 하위 법령인 국토의계획및이용에관한법률(이하, 국토계획법)에 의해 수립되는 도시계획<sup>1)</sup>으로 같음하고 있어 도시계획이 기초 지자체의 토지이용관리수단이라고 할 수 있다. 우리나라의 토지이용관리체계를 보면 <그림 1>과 같다.

1) 국토계획법의 제정에 의해 도시계획이 전 행정구역으로 확대 적용됨에 따라 군지역의 경우에는 도시계획(도시기본계획 및 도시관리계획) 용어 대신에 군계획(군기본계획 및 군관리계획)이라는 용어로 사용해야 하나 편의상 도시계획(도시기본계획 및 도시관리계획)으로 칭하고자 함



출처: 저자 작성

〈그림 1〉 우리나라의 토지이용관리체계

## 2. 토지이용관리체계의 문제

우리나라의 비도시지역 토지이용관리의 문제점을 보면 다음과 같다.<sup>2)</sup>

첫째, 용도지역 중 도시지역이나 관리지역 등 개발가능 용도지역의 면적 비율이 크게 증가하는 등 개발가능 용도지역의 과다 지정이 이루어지고 있다.

둘째, 농지전용이나 산지전용 등에 의해 농지나 산지 등의 보전용지가 지속적으로 감소하고 있다.

셋째, 관리지역이나 농림지역에서 들어서는 건축물 중 주거용지와 공장용지, 환경적으로 보전이 필요한 시설이나 주변환경에 좋지 않은 영향을 미치는 시설 등 토지이용간의 충돌이 발생하고 있다.

넷째, 환경성 평가에서 보존가치가 높은 지역에 개발행위가 이루어지는 등 환경가치와 개발가치가 상충되는 경우가 많다.

## Ⅲ. 일본의 토지이용관리체계

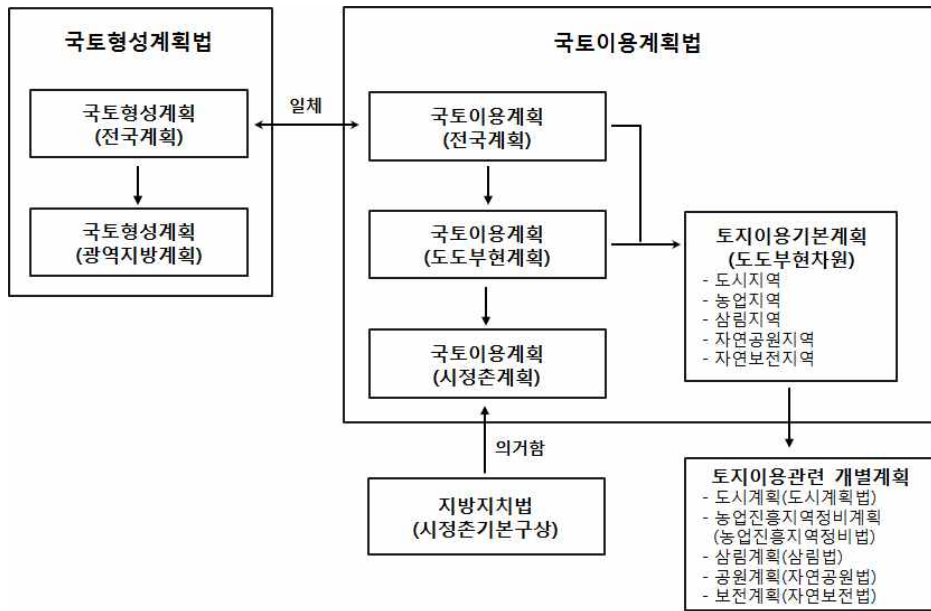
### 1. 국토차원의 토지이용관리체계

일본의 국토차원의 토지이용관리체계는 국토이용계획법(1974년 제정)에 근거한 국토이용계획<sup>3)</sup>과 국토형성계획법(2005년 제정)에 근거한 국토형성계획을 근간으로 하고 있는데, 이들 법령

2) 김승중 외, 『비도시지역의 토지이용관리체계 재정립을 위한 중장기 정책방향』, 국토연구원, 2017.12

3) 국토이용계획법에는 국토이용계획 이외 도도부현이 그 구역을 대상으로 토지이용기본계획을 수립하고

을 중심으로 한 토지이용관리체계를 보면 <그림 2>와 같다.



출처: 원 출처는 国土交通省의 “국토이용에 관한 제 계획의 체계”이나 국토연구원(2017.12.30.)의 “비도시 지역의 토지이용 관리체계 재정립을 위한 중장기 정책방향”, p98에서 재인용

<그림 2> 일본의 토지이용관리체계

### 1) 국토이용계획

국토이용계획은 국토를 종합적, 계획적으로 이용하기 위하여 수립하는 계획으로서 국토이용 계획법에 근거하고 있는데, 전국계획과 도도부현계획, 시정촌계획으로 구분되고 있다.

전국계획은 전국 차원의 국토이용에 대한 기본방향을 제시하는 계획으로서, 국토의 이용에 관한 기본사항과 국토의 이용목적에 따른 구분에 대한 규모의 목표 및 그 지역별 개요 등을 정하도록 하고 있다(국토이용계획법시행령 제1조).<sup>4)</sup> 도도부현계획은 도도부현 차원의 국토이용에 대한 기본방향을 제시하는 계획이며, 시정촌계획은 시정촌 차원의 국토이용에 대한 기본방향을 제시하는 계획인데, 양 계획 모두 계획내용은 전국계획과 동일하게 구성토록 하고 있다.

이러한 국토이용계획 중 도도부현계획이 도시나 농촌 등 실제 지자체의 토지이용에 대한 직접적인 방향을 제시하고 있는데, 이는 국토이용계획법에서 실제 토지의 기본적 용도를 부여하는 계획으로 토지이용기본계획을 수립토록 하고 있으며, 토지이용기본계획이 도도부현 차원에

있는데, 토지이용기본계획에서는 토지의 용도를 도시지역, 농업지역, 삼림지역, 자연공원지역, 자연보전지역으로 구분하고, 토지이용의 조정 등에 관한 사항도 정할 수 있도록 하고 있다.

4) 国土交通省, 『国土利用計画法施行令』, 2015.11.26

서 수립되고 있기 때문이라고 할 수 있다.

도도부현 차원의 토지이용기본계획은 도도부현 구역을 대상으로 토지이용기본계획을 정하고 있는데, 도도부현의 토지를 ①도시지역, ②농업지역, ③삼림지역, ④자연공원지역, ⑤자연보전지역의 5개용도로 구분하여 토지이용 관리를 하도록 하고 있다(국토이용계획법 제9조).<sup>5)</sup>

이와 같은 토지이용기본계획은 국토이용계획의 전국계획(도도부현계획이 수립되어 있을 때에는 이를 포함)을 기본으로 하여 수립토록 하고 있으며(국토이용계획법 제9조), 용도 구분시 축척 5만분의 1 지형도를 사용토록 하고 있는데(국토이용계획법시행령 제2조),<sup>6)</sup> 비교적 구체적인 5만분의 1 지형도를 사용하는 것에서 토지이용기본계획이 국토이용 및 관리에서 중요한 계획임을 알 수 있다.

## 2) 국토형성계획

국토형성계획은 국토총합개발법(1950년 제정)을 대신하여 2005년에 새롭게 제정된 국토형성계획법에 근거하고 있는데, 지금까지 국토이용계획과 기존 전국총합개발계획이 이원화되어 책정되어 온 것과 달리 국토의 이용, 정비 및 보전을 일체적으로 추진하고, 인구감소시대라는 새로운 사회 패러다임에 대응하기 위하여 제도화된 계획이라고 할 수 있다. 국토형성계획은 국토의 장래상과 풍요롭고 여유가 있는 국민생활의 모습을 나타내는 「국토의 장래 비전」이라고 할 수 있는데, 구체적으로 지역정비, 산업, 문화, 관광, 사회자본, 방재, 국토자원, 자연환경 등을 포함한 대략 10년 기간에 걸치는 장기적인 국토만들기의 지침을 나타낸 것이며,<sup>7)</sup> 전국계획과 복수의 도부현(都府縣)에 걸친 광역 블록을 대상으로 하는 광역지방계획으로 구분된다.

전국계획은 교류촉진형국토 형성을 위한 국토구조로서 「컴팩트+네트워크」의 형성을 추진하기 위한 계획<sup>8)</sup>으로서 2015년 8월 수립되었는데, 교류촉진형국토의 형성을 달성하기 위하여 ① 지역에서 빛나고 글로벌로 비상하는 국토, ② 안전·안심하고 경제성장을 뒷받침하는 국토관리와 국토기반, ③ 국토만들기를 지원하는 참여와 연계의 3가지 목표와 전략을 제시하고 있다.<sup>9)</sup>

광역지방계획은 전국을 기본으로 하여 광역지방계획구역마다 구역의 국토형성에 관한 방침, 목표, 광역의 견지에서 필요로 하는 주요한 시책에 관한 사항을 정하고 있다. 광역지방계획구역은 도호쿠켄(東北圈), 슈토켄(首都圈), 호쿠리쿠켄(北陸圈), 추부켄(中部圈), 긴키켄(近畿圈), 추고쿠켄(中国圈), 시코쿠켄(四国圈) 및 큐슈켄(四国圈)의 8개 구역이 있으며(국토형성계획법 제9조 제1항), 광역지방계획구역을 대상으로 ① 국토 형성에 관한 방침, ② 국토 형성에 관한 목표, ③ 광역의 견지에서 필요하다고 인정되는 주요한 시책에 관한 사항 등의 내용을 계획에

5) 国土交通省, 『国土利用計画法』, 2014.6.13

6) 国土交通省, 『国土利用計画法施行令』, 2015.11.26

7) <https://www.pref.saitama.lg.jp/a0108/kokudokeisei.html#link1> (검색일: 2017.7.10)

8) <https://www.pref.saitama.lg.jp/a0108/kokudokeisei.html#link1> (검색일: 2017.7.10)

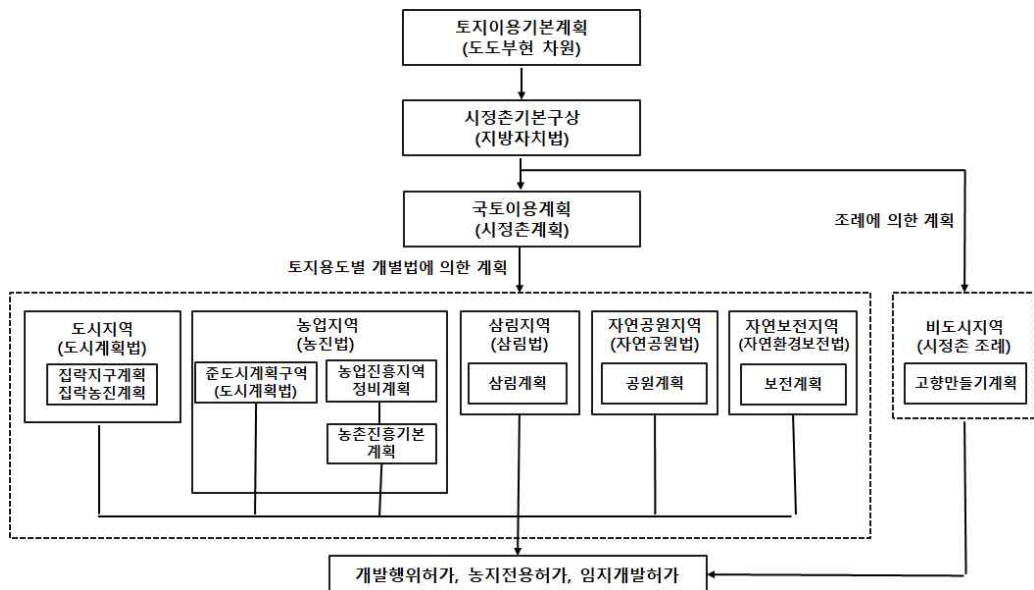
9) 国土交通省, 『国土形成計画(全国計画)』, 2015.8

포함토록 하고 있다(국토이용계획법 제9조 제2항).<sup>10)</sup>

이러한 광역지방계획의 수립사례를 보면 수도권광역지방계획(2016년 3월 수립)의 경우, 수도권의 1도(都)7현(県)을 계획구역으로 설정하고 있는데, 수도권의 향후 10년인 2025년을 목표연도로 하고, 수도권의 특성 분석과 과제 도출을 바탕으로 ① 인재나 문화가 모이는 창조적 장, ② 고품질·고효율·섬세함을 갖추고, 거기에 살아가는 사람들이 친절한 “세련된 수도권”의 구축, ③ 공생을 개념에 포함하고, 면적인 교류(対流)가 일어나는 수도권 등의 3가지 미래상을 제시하고, 이를 실현하기 위한 다양한 전략을 제시하였다.<sup>11)</sup>

## 2. 비도시지역 토지이용 관리체계

일본의 비도시지역 토지이용관리체계는 국토이용계획법에 근거한 국토이용계획의 전국계획과 도도부현 차원에서 5개 토지용도(용도지역)를 정하기 위하여 수립하는 토지이용기본계획이 실질적인 상위계획이라고 할 수 있다. 그리고 시정촌 차원의 비도시지역 토지이용관리는 지방자치법에 근거하여 수립되는 시정촌기본구상의 토지이용 관리방향에 따라 토지이용기본계획에서 정해진 5개 토지용도(용도지역)별 근거 법령에서 정하는 계획에 의해 시정촌 차원의 세부 토지이용계획을 수립하고, 개발행위 등 실제 건축행위를 하고 있다.



출처: 국토연구원(2017)의 “비도시지역의 토지이용 관리체계 재정립을 위한 중장기 정책방향”을 저자가 수정편집

〈그림 3〉 일본의 비도시지역 토지이용 관리체계

10) 国土交通省, 『国土形成計画法』, 2014.6.13

11) 国土交通省, 『首都圏広域地方計画』, 2016.3

한편, 일본의 시정촌 비도시지역 토지이용관리체계는 이와 같은 시정촌계획을 바탕으로 개별법에 의하여 수립되는 개별 계획이외 시정촌 조례에 의하여 계획을 수립하여 비도시지역을 관리하고 있는 마을만들기계획이 별도로 운용되고 있다.

마을만들기는 “町づくり”라는 어원에서 알 수 있듯이 본래 일본에서 활용되던 개념으로서, 1970년대 이후 혁신 지자체장의 당선에 의한 주민주도 행정이나 주민의 참여의식 강조 등에 따라 마을만들기가 등장하기 시작<sup>12)</sup>하였고 오늘날에는 일본의 도시지역을 비롯한 비도시지역의 토지이용관리에서 중요한 수단으로 활용되고 있다.

이상과 같은 비도시지역의 토지이용관리체계를 보면 <그림 3>과 같다.

#### IV. 비도시지역의 토지이용 관리수단

##### 1. 토지이용 관리수단의 개념과 유형

토지이용 관리수단이란 조작적 정의를 하면, “공공이나 민간에 의해 이루어지는 토지이용 행위가 그 행위의 대상이 되는 지역의 입지특성에 맞고, 주변지역과 조화를 이룰 수 있도록 토지이용에 인위적인 개입을 하는 행위”라고 할 수 있으며, 궁극적으로 토지이용을 실현해가는 수단이라고도 할 수 있다.

토지이용 실현수단은 크게 규제 수단, 계획 수단, 개발 수단, 유도 수단 등 네 가지 유형으로 나눌 수 있는데,<sup>13)</sup> <그림 3>의 일본 비도시지역 토지이용 관리체계를 바탕으로 본 연구의 비도시지역 토지이용 실현수단을 규정하면 다음과 같다.

먼저 규제수단은 당해 토지 위에서 건축할 수 있는 건축물의 용도나 규모 등을 정하여 개인이나 집단의 토지이용을 실현시키는 방법으로서, 용도지역제(Zoning)가 대표적인데, 본 연구에서는 국토이용계획법에 근거하여 도도부현 차원의 토지이용기본계획에서 정하는 5개 용도지역(도시지역, 농업지역, 삼림지역, 자연공원지역, 자연보전지역)이 해당된다. 계획 수단은 특정 토지의 여건에 맞는 구체적인 개발행위나 규모 등을 정하거나 당해 토지의 기반시설 상태에 따라 개발규모를 유연하게 설정하여 토지이용을 실현하는 방법인데, 본 연구에서는 집락지구계획이나 준도시계획구역 등이 해당된다. 개발 수단은 개발주체가 토지를 확보하여 직접 토지이용계획에서 정해진 내용에 따라 건축행위 등의 개발행위를 통해 토지이용계획을 실현시키는 방법인데, 본 연구에서는 개발행위허가나 농지전용허가, 임지전용허가 등 각종 개발행위허가 제도가 해당된다. 유도 수단은 세제 혜택이나 금융상의 지원을 통해 토지이용계획에서 정하는 바람

12) 문채, 『마을만들기 제도의 운용특성에 관한 연구』, 한국지방행정학보, 제10권 제2호, 2013.12, p118

13) 대한국토도시계획학회, 『토지이용계획론(4정판)』, 2015.8



직한 방향으로 개발을 촉진시키는 방법인데, 기본적으로 개발 억제를 위주로 하고 있는 본 연구에서는 해당되지 않는다고 할 수 있다. 다음 2절에서는 이러한 비도시지역 토지이용 관리수단의 세부 내용을 검토하고자 한다.

## 2. 토지이용 관리수단의 유형별 세부 내용

### 1) 규제 수단: 용도지역

용도지역은 용도지역제(Zoning)<sup>14)</sup>에서 가장 활용되는 수단의 하나로서, 일본의 경우, 앞에서 언급한 바와 같이 도도부현 차원에서 도시지역, 농업지역, 삼림지역, 자연공원지역, 자연보전지역의 5개 토지용도로 구분되는데, 각각의 용도는 다음과 같이 정의되고 있다.

- 도시지역: 일체의 도시로서 종합적으로 개발하고 정비하고 보전할 필요가 있는 지역
- 농업지역: 농용지로서 이용해야 할 토지가 있고, 종합적으로 농업 진흥을 도모할 필요가 있는 지역
- 삼림지역: 삼림 토지로서 이용해야 할 토지가 있고, 임업 진흥 또는 삼림이 갖는 제 기능의 유지관리를 도모할 필요가 있는 지역
- 자연공원지역: 우수한 자연 풍경지로서 그 보호 및 이용 증진을 도모할 필요가 있는 지역
- 자연보전지역: 양호한 자연환경을 형성하고 있는 지역으로 그 자연환경의 보전을 도모할 필요가 있는 지역

그리고 이들 5개 토지용도로 구분되는 용도지역이 토지이용 및 관리에서 가장 중요한 기준이 되고 있다.

그런데 일본의 용도지역은 우리나라 용도지역이 “1필지 1용도지역”이라는 용도지역간 중복을 허용하지 않는 것과 달리 일본에서는 용도지역간 중복을 허용하고 있어 토지이용 관리시 이러한 중복문제를 해결해야 하는 과제가 생기게 된다. 이에 따라 일본에서는 현에서 수립하는 토지이용기본계획의 내용에 중복 용도지역간 토지이용조정에 대한 기준을 제시하고 있다.

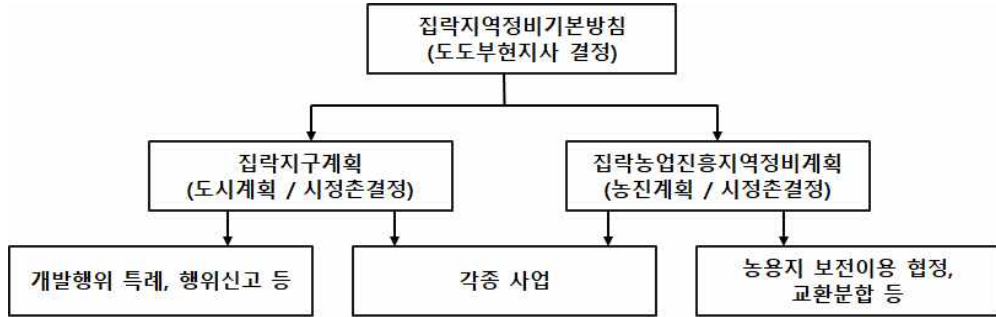
### 2) 계획수단

#### (1) 집락지구계획

집락지구계획은 도시근교 지역의 도시계획구역과 농업진흥구역이 중복하고 있는 구역(시가

14) 서울특별시 도시계획국 도시계획상임기획단, 『2016 알기 쉬운 도시계획용어집』, 2016.12

화조정구역과 미센비키구역)에 있는 취락에 대해 양호한 영농조건을 확보하고, 이것과 조화를 갖춘 주거환경을 확보하고, 적정 토지이용을 도모하기 위하여 해당지역의 특성에 맞는 정비와 보전을 하는 도시계획을 말하며, 도시계획법과 집락지역정비법(1987년 제정)에 규정된 지구계획의 하나이다.<sup>15)</sup>



출처: 원 출처는 “都市計画協會(1990.2), 『集落地域整備法の運用の手引き』”이며, 저자가 수정 편집함

〈그림 4〉 집락지구계획의 수립과정

집락지구계획은 도도부현이 집락지역정비기본방침을 수립하고, 이에 따라 시정촌이 집락지역정비계획을 수립하는데, 집락지역정비계획은 도시계획에 관한 사항을 정하는 집락지구계획과 농업생산기반 및 농촌생활환경 정비를 내용으로 하는 집락농업진흥지역정비계획으로 구성된다. 집락지구계획의 수립과정을 보면 〈그림 4〉와 같다.

집락지구계획은 ①집락지구계획의 목표, ②구역 정비 및 보전에 관한 방침, ③집락지구정비계획으로 구성되는데, ②구역 정비 및 보전에 관한 방침에서 토지이용 방침이나 건축물 등의 정비방침, 기타 정비 및 보전에 관한 방침을 정하고, ③집락지구정비계획에서 집락지구시설의 배치 및 규모, 건축물 등에 관한 사항(지역활성화 존 지정, 건축물 등의 용도제한, 건축물 부지면적 최저한도, 벽면위치 제한, 건축물 등 높이 최고한도, 건축물 등 형태나 의장 제한, 울타리나 목책구조 제한) 등을 정하고 있다.

## (2) 준도시계획구역

준도시계획구역 제도는 도시지역의 미센비키(未線引キ)지역이나 농업지역 중 무질서한 개발이 일어나거나 일어날 우려가 있는 지역을 대상으로 도시계획법상 도시계획 수법을 적용하여 토지이용을 관리하기 위한 제도이다.

따라서 준도시계획구역은 시정촌이 도시계획구역 밖에서 상당수의 주거, 기타 건축물의 건축 또는 부지조성이 있거나 있을 것으로 예상되는 일정한 구역이 자연적·사회적 조건 및 농진

15) 국토연구원, 『특별지구단위계획제도의 도입방안에 관한 연구』, 2001.6

법 등에 의한 토지이용규제 상황을 감안할 때 토지이용을 정비하지 않고 방치하면 장래 도시의 정비·개발·보전에 지장이 생길 우려가 있는 경우에 지정할 수 있으며, 농진법의 농용지구역으로 지정된 구역 및 우량농지에 대해서는 원칙적으로 지정하지 않는다.<sup>16)</sup>

준도시계획구역에 대해서는 용도지역이나 특별용도지구를 지정할 수 있으며, 용도지정이 없는 경우에도 특정용도제한지역을 지정할 수 있고, 1ha 이상의 개발행위를 하고자 하는 경우에는 도도부현 지사 등의 개발허가를 받아야 한다.

### 3) 개발 수단

#### (1) 개발행위허가

개발행위는 주로 건축물 건축이나 특정공작물 건설을 목적으로 하는 토지의 형질변경을 말하며,<sup>17)</sup> 개발행위허가는 도시내부나 근교, 외곽지역에서 양호하고 안전한 시가지 형성 및 무질서한 시가지화 방지를 위하여 사전에 개발행위를 심사하는 것을 말한다. 개발행위허가의 대상규모는 <표 1>과 같다.<sup>18)</sup>

개발행위허가시 개발허가의 기준은 크게 기술기준과 입지기준이 있는데, 입지기준의 경우에는 시가지조정구역에만 적용하고 있어 비도시지역의 개발행위허가 기준은 기술기준과 입지기준이 함께 적용된다고 할 수 있다.

<표 1> 개발행위허가 대상 규모

구분	개발행위 대상규모		
도시계획 구역	센비키(線引き) 도시계획구역	시가지구역	•농용지로서의 이용을 우선함
		시가지조정 구역	•토지이용 현황에 유의하면서 농업상 이용과의 조정을 도모하면서 도시적인 이용을 허용함
	미센비키(未線引き) 도시계획구역	시가지조정 구역	•자연환경으로서의 보전을 우선함
준도시계획구역			•양 지역이 양립할 수 있도록 조정을 도모해 감
도시계획구역 및 준도시계획구역 외			•양 지역이 양립할 수 있도록 조정을 도모해 감

출처: 國土交通省, 『都市計画法』, 2016.6.7

기술기준은 도로·공원·급배수시설 등의 확보, 방재상 조치 등에 관한 기준으로 지방자치단체의 조례로 일정 부분의 강화나 완화, 최저부지구모에 관한 제한의 추가가 가능하다.<sup>19)</sup> 입지기준은 시가화를 억제하여야 하는 시가지조정구역의 성격상 허가가 가능한 개발행위의 유형을

16) 국토연구원, 『농촌활력 증진을 위한 농촌토지이용의 계획적 관리방안』, 2007, p95

17) 國土交通省, 『都市計画法』第29条, 2016.6.7

18) 國土交通省, 『都市計画法』第29条, 2016.6.7

19) 國土交通省, 『都市計画法』第33条, 2016.6.7

다음과 같이 한정하고 있다.<sup>20)</sup>

㉔공익상 필요시설이나 일용품 점포 등 주변 거주자 일상생활에 필요한 시설을 위하여 이루어지는 개발행위, ㉕농림수산물의 처리, 저장, 가공시설을 위하여 이루어지는 개발행위, ㉖지구 계획 등의 내용에 적합한 개발, ㉗시가화지역 근접 지역 중 주변 환경의 보전상 지장이 있는 용도에 해당하지 않는 건축물의 건축 등을 위한 개발행위, ㉘주변의 시가화 촉진 우려가 없거나 시가화구역내 입지가 부적당한 개발행위로서 조례로 구역, 목적 등을 정한 것, ㉙주변의 시가화 촉진 우려가 없거나 시가화구역내 입지가 부적당한 개발행위로서 미리 개발심의회회의 논의를 거친 것

(2) 농지전용허가

농지전용허가 제도는 우량농지 확보와 주택지나 공장용지 등 비농업적 토지이용 수요와의 조정, 계획적 토지이용을 도모하기 위하여 개발하고자 하는 농지를 농업상의 이용에 지장이 없는 농지로 유도하고, 구체적인 토지이용계획을 수반하지 않는 자산보유목적이나 투기목적의 농지취득은 인정하지 않기 위하여 도입하였다.<sup>21)</sup>

농지전용<sup>22)</sup>이나 농지전용을 위한 권리 이전 등에는 원칙적으로 도도부현지사나 지정 시정촌장의 허가가 필요한데, 농지전용허가와 관련하여 허가대상 행위, 허가 신청자, 허가권자, 허가 불필요 사항 등을 보면 <표 2>와 같다.<sup>23)</sup>

<표 2> 농지전용허가 제도의 개요

근거법	허가대상행위	허가신청자	허가권자	허가 불필요 사항
농지법 제4조	농지를 전용하는 행위	농지 권리를 가진 자 (예: 소유자)	<ul style="list-style-type: none"> <li>•도도부현지사</li> <li>•지정 시정촌의 장</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•국가, 도도부현 또는 지정 시정촌주)이 전용하는 경우 (학교, 사회복지시설, 병원 등 제외)</li> <li>•시정촌이 토지수용법 대상 사업을 위하여 전용하는 경우(학교, 사회복지시설, 병원 등을 위한 전용 제외)</li> </ul>
농지법 제5조	농지를 전용하기 위하여 권리를 설정 또는 이전하는 행위	다음의 자가 연명하여 신청 <ul style="list-style-type: none"> <li>•농지의 권리를 취득한 자 (전용 사업자)</li> <li>•앞항의 권리를 설정하거나 이전하려는 자</li> </ul>		

주: 지정 시정촌이란 농지전용허가 제도의 적정 운용이나 우량농지 확보의 목표 설정 등의 요건을 갖추고 있으며 농림수산대신이 지정하는 시정촌을 말하며, 농지전용허가 제도에 대해서 도도부현과 동일한 권한을 갖게 됨 출처: 農林水産省 홈페이지, [http://www.maff.go.jp/j/nousin/noukei/totiriyo/t\\_tenyo/](http://www.maff.go.jp/j/nousin/noukei/totiriyo/t_tenyo/) (검색일: 17.7.17)

농지전용허가의 허가권자는 허가 신청자로부터 신청이 있는 경우에 입지기준에 따라 허가,

20) 國土交通省, 『都市計画法』第34条, 2016.6.7

21) 農林水産省 홈페이지, [http://www.maff.go.jp/j/nousin/noukei/totiriyo/t\\_tenyo/](http://www.maff.go.jp/j/nousin/noukei/totiriyo/t_tenyo/) (검색일: 17.7.17)

22) 농지전용이란 농지를 농지이외의 것으로 하는 것을 말함

23) 農林水産省 홈페이지, [http://www.maff.go.jp/j/nousin/noukei/totiriyo/t\\_tenyo/](http://www.maff.go.jp/j/nousin/noukei/totiriyo/t_tenyo/) (검색일: 17.7.17)

불허가의 판단을 하는데, 입지기준은 다음과 같다. 즉, 농지를 우량성이나 주변 토지이용상황 등에 의해 <표 3>과 같이 구분하고, 전용을 농업상 이용에 지장이 없는 농지로 유도한다.

〈표 3〉 농지전용을 위한 입지기준

구분	영농 조건, 시가지화 상황	허가 방침
농용지구 역내 농지	시정촌이 정하는 농업진흥지역정비계획에서 농용지구역으로 지정된 구역내 농지	원칙적으로 불허가(농용지이용계획의 지정용도로 전용하는 경우 예외적으로 허가)
갑종농지	시가화조정구역내 토지개발사업 대상 농지 등 매우 양호한 영농조건을 가진 농지	원칙적으로 불허가(토지수용법에 의한 고시사업 등을 위한 전용은 예외적으로 허가)
제1종농지	10ha 이상 일단의 농지, 토지개발사업 대상 농지 등 양호한 영농조건을 가진 농지	원칙적으로 불허가(토지수용법대상사업 등을 위하여 전용은 예외적으로 허가)
제2종농지	철도역 500m 이내 등 시가지화가 예상되는 농지 또는 생산성이 낮은 소집단 농지	농지 이외의 토지나 제3종 농지로 입지 곤란한 경우 등 허가
제3종농지	철도역 300m 이내 등 시가지구역이나 시가지 화경향이 현저한 구역 농지	원칙적으로 허가

출처: 農林水産省 홈페이지, [http://www.maff.go.jp/j/nousin/noukei/totiriyo/t\\_tenyu/](http://www.maff.go.jp/j/nousin/noukei/totiriyo/t_tenyu/) (검색일: 2017.7.17)

### (3) 입지개발허가

입지개발허가 제도는 삼림지역 중 민유림(민유림 중 보안림은 제외)만을 대상으로 하고 있는데, 민유림은 국유림에 비하여 상대적으로 훼손 가능성이 높은 지역이라고 할 수 있다. 따라서 일본은 이러한 민유림에 대한 개발허가제를 운용하고 있는데, 입지개발허가제의 대상이 되는 삼림은 국유림을 제외한 민유림을 대상으로 하고 있으며 구체적으로 삼림법 제5조의 규정에 의해 도도부현지사가 수립한 지역삼림계획의 민유림(보안림, 보안시설지구 및 해안보전구역내 삼림은 제외)을 대상으로 하고 있다.<sup>24)</sup>

한편, 입지개발허가제의 대상이 되는 개발행위는 토석 또는 나무뿌리의 채굴, 개간 기타 토지의 형질을 변경하는 행위로 다음의 규모를 넘는 것을 대상으로 한다.<sup>25)</sup>

㉠도로의 신설 또는 개축을 목적으로 하는 행위로 그 행위와 관련된 토지 면적이 1ha를 초과하는 것으로서 도로 폭원이 3m, ㉡기타 행위에 대해서는 토지 면적 1ha

그리고 입지개발행위를 하려는 자는 농림수산령이 정하는 절차에 따라 도도부현지사의 허가(자치사무)를 받아야 하며, 도도부현지사는 허가의 신청이 있을 경우 ㉢재해 방지, ㉣수해 방지, ㉤물 확보, ㉥환경 보전 등의 측면에서 지장을 초래하지 않는 경우에는 허가를 하여야 한다.

24) 林野廳 홈페이지 [http://www.rinya.maff.go.jp/j/tisan/tisan/con\\_4.html](http://www.rinya.maff.go.jp/j/tisan/tisan/con_4.html) (검색일: 2017.7.15.)

25) 林野廳 홈페이지 [http://www.rinya.maff.go.jp/j/tisan/tisan/con\\_4.html](http://www.rinya.maff.go.jp/j/tisan/tisan/con_4.html) (검색일: 2017.7.15.)

## V. 비도시지역의 토지이용 관리사례

### 1. 농업진흥지역정비계획: 아사히가와시(旭川市) 아사히가와 농업진흥지역정비계획

#### 1) 아사히가와(旭川) 농업진흥지역정비계획의 개요

아사히가와시는 홋카이도(北海道) 가미카와(上川) 분지에 있는 인구 347,063인(2014년말 기준)의 도시로서,<sup>26)</sup> 시의 우량농지 확보와 보전을 도모하고, 농업진흥을 위한 각종 시책을 계획적·집중적으로 실시하기 위하여 종합적인 농업진흥계획으로서 농업진흥지역기본계획을 수립하였다.

아사히가와 농업진흥지역기본계획은 1974년 처음 계획이 수립되었으나 여건변화에 따라 여러 번의 개정을 거쳐 2013년 2월 현재의 계획이 수립되었다.<sup>27)</sup>

#### 2) 아사히가와(旭川) 농업진흥지역정비계획의 주요 내용

아사히가와 농업진흥지역기본계획은 농업진흥지역의 일체적인 정비를 위한 계획으로서 농용지이용계획을 비롯해서 농업생산기반의 정비, 농용지보전계획, 농업근대화시설의 정비계획, 농업을 담당하는 사람의 육성·확보시설의 정비계획, 농업종사자의 안정적인 취업 촉진계획, 생활환경시설의 정비계획, 농업경영의 규모 확대 등 농업진흥의 계획 등의 8개 항목으로 구성되어 있다.<sup>28)</sup>

제1장 농용지이용계획에서는 도시계획법에 근거한 시가화구역, 국유지, 국유림, 도유림, 시유림 외 삼림으로서 확보해야 할 토지와 앞으로 개발이 예상되는 토지 이외의 구역을 대상으로 농업진흥지역으로서의 종합적인 농업 진흥을 도모하는 것을 기본으로 고도로 이용가능한 우량농용지를 확보하는 것을 내용으로 하고 있다.<sup>29)</sup> 구체적으로 아사히가와시 토지이용 현황을 바탕으로 장래 농업측면에서의 토지이용의 방향, 지역별 농용지 대상이 되는 농용지 구분과 농용지별 세부 용도구분 등 농용지 이용에 관한 전반적인 내용을 제시하고 있다.<sup>30)</sup>

제2장부터 제7장까지는 농업생산기반 정비개발계획, 농용지 등 보전계획, 농업근대화시설 정비계획, 농업관련 인재육성·확보시설정비계획, 생활환경시설 정비계획 등 농업진흥시책을 다루고 있는데, 여기에서는 건강하고 문화적으로 밝게 살기 좋은 농촌지역 창조를 위하여 지금

26) 네이버 지식백과(두산백과),

<http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=1121115&cid=40942&categoryId=34030> (검색일: 2017.7.25.)

27) 北海道 旭川市, 『旭川農業振興地域整備計画書』, 2013.2

28) 北海道 旭川市, 『旭川農業振興地域整備計画書』, 2013.2

29) 北海道 旭川市, 『旭川農業振興地域整備計画書』, 2013.2

30) 北海道 旭川市, 『旭川農業振興地域整備計画書』, 2013.2

까지 정비해 온 농촌지역센터·레크리에이션시설, 농촌공원 등의 활용을 더욱 도모해 가는 것과 함께 자연환경이나 농촌경관을 살린 생활환경 정비를 추진하기 위하여 ①안전성, ②보건위생, ③편리성(利便性), ④창출성(創出性)의 4가지 목표를 세우고 농촌지역의 생활환경시설 정비를 계획하고 있다.<sup>31)</sup>

제8장 생활환경시설 정비계획은 토지이용관리와 관련된 내용으로서 여기에서는 삼림정비나 기타 임업진흥과의 관계, 기타 시설정비와 관련된 사업과의 관계 등도 검토하도록 하고 있는데, 기타 시설정비와 관련된 사업과의 관계에서는 환경정비는 토지기반정비계획, 근대화시설정비계획과의 조정을 도모하면서 추진하고, 농촌지역의 기존 취락(集落) 주변에 도시주민의 정주화를 도모할 수 있도록 아사히가와시에서 우량전원주택건설에 관한 방침을 수립하고 있고, 도시주민의 정주화에 의해 농촌지역에서의 사회생활기반의 유지와 활성화를 도모해 가는 등 타 계획과의 정합성을 갖도록 하고 있다.<sup>32)</sup>

### 3) 시사점

아사히가와 농업진흥지역기본계획 사례를 통해 다음과 같은 시사점을 도출하였다.

첫째, 아사히가와 농업진흥지역기본계획이 아사히가와시의 농업지역 관리를 위한 최상위계획의 위상을 갖고 있으나 주로 우량농지 확보측면에서 접근하고 있고 취락이나 기반시설 등 토지이용관리 측면에서의 내용을 그다지 포함되지 않고 있다.

둘째, 토지이용관리 측면에서의 내용은 생활환경시설 정비계획에서 다루고 있으며 안전성, 보건위생, 편리성, 창출성 등의 4가지 목표를 세우고 있으나 토지이용관리 측면에서는 원론적으로 언급하고 있어 실제 농업지역에서 농업용도 이외의 토지이용관리에 활용하기에는 한계가 있다.

## 2. 농촌진흥기본계획: 사이조시(西条市) 농촌진흥기본계획 사이조(西条)지구

### 1) 사이조시(西条市) 농촌진흥기본계획의 개요

사이조시는 에이메현(愛媛県)에 위치하고 있는 인구 107,059인(2017년 5월 1일 현재)의 도시로서, 2004년 11월 사이조시(西条市), 토우요시(東予市), 슈소군 코마츠초(周桑郡 小松町), 탄바라초(同丹原町)가 합병하여 탄생한 도시이다.<sup>33)</sup> 사이조시는 농촌지역을 주 대상으로 10년 후의

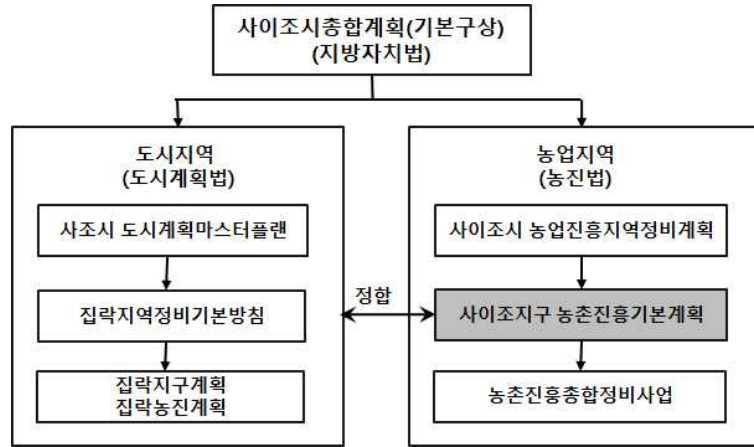
31) 北海道 旭川市, 『旭川農業振興地域整備計画書』, 2013.2

32) 北海道 旭川市, 『旭川農業振興地域整備計画書』, 2013.2

33) 일본 위키피디아

<https://ja.wikipedia.org/wiki/%E8%A5%BF%E6%9D%A1%E5%B8%82#.E6.A6.82.E8.A6.81> (검색일: 2017.7.18)

바람직한 농촌모습과 이를 실현하기 위한 시책을 제시하기 위하여 “사이조시 농촌진흥기본계획(사이조지구)”을 수립하였다.<sup>34)</sup>



출처: 저자 작성

〈그림 5〉 사이조시 농촌진흥기본계획의 계획적 위상

“사이조시 농촌진흥기본계획”은 자연·사회환경의 각 시점에서 농촌의 현상을 검증한 가운데 중점적인 과제로 대응하고, 또한 실행계획으로서 구체적인 시책을 나타내서 각 시책의 연계(행정과 지역간 등)에 활용가능한 내용으로 구성되었다. 그리고 이들 목표와 시책은 상위계획인 시 기본구상에 근거하고, 토지이용이나 정비구상은 사이조시 도시계획마스터플랜이나 농업진흥지역정비계획 등 관련 계획·구상과의 정합성에 노력을 기울이고 있다.<sup>35)</sup> “사이조시 농촌진흥기본계획”의 계획적 위상을 보면 〈그림 5〉와 같다.

## 2) 사이조시(西条市) 농촌진흥기본계획의 주요 내용

사이조시 농촌진흥기본계획은 제1장에서 계획의 수립 배경이나 역할, 위상을 조망하고, 제2장은 여건분석으로서 농촌의 현상과 과제를 검토하였는데 자연환경·역사문화와 함께 인구·세대, 교육·소자녀화, 복지·의료·고령화사회, 지역사회 등 토지이용관리를 위한 다양한 여건분석이 이루어지고 있다. 제3장에서는 장래 사이조시 농촌이 가져야 할 장래상을 설정하고 농촌진흥을 위한 과제와 테마를 설정하였는데, 공통과제로 ①소자녀·고령화시대의 도래, ②집락기능의 저하, ③쓰레기 증대·환경미화 의식의 증대, ④농림수산업의 쇠퇴, ⑤수자원의 영속적 확보, ⑥재해의 다발 등을 제시하고, 지역별 과제로 ①구시가지 공동화, ②공업의 저성장, ③농업

34) 西条市, 『西条市 農村振興基本計畫(西条地區)』, 2007.3

35) 西条市, 『西条市 農村振興基本計畫(西条地區)』, 2007.3



용수시설의 유지관리 저하, ④축산폐기물에 의한 생활환경 악화, ⑤시가지 혼재화·무질서한 개발, ⑥소자녀·고령화시대의 도래, ⑦과소화 등을 제시하고 있다.

제4장 장래상 설정에서는 이들 과제나 테마를 실현할 실현 수단으로서 ①사람을 육성하기 위한 시책, ②녹지를 키우기 위한 시책, ③음식의 고향을 실현하기 위한 시책, ④물의 고향을 실현하기 위한 시책이라는 4개 테마를 정하고, 각각의 테마별로 목표와 구체적인 시책을 제시하고 있다. 제5장에서는 이들 계획이 주민과 공공이 소통하는 관계 속에서 이루어질 수 있도록 관련연계나 주민연계 방안을 제시하고 있다.<sup>36)</sup>

한편, 사이조시 농촌진흥기본계획에서는 테마별 목표와 시책 내용을 바탕으로 사이조시를 6개 지역으로 세분하고 지역별 토지이용 관리의 방향을 제시하는 등 공간계획적 성격을 가지고 있어 농업지역을 비롯한 비도시지역의 토지이용관리계획의 역할을 수행한다고 할 수 있다.

### 3) 시사점

사이조시 농촌진흥기본계획의 사례를 통해 다음과 같은 시사점을 도출하였다.

첫째, 농촌진흥기본계획은 농촌계획체계상『농업진흥지역의 정비에 관한 법률』에 근거한 농업진흥지역기본계획의 하위계획에 속하나 계획에서 다루고 있는 내용이 우량농지의 보전에 중점을 두고 있는 농업진흥지역기본계획과 달리 농촌지역의 취락정비 등 도시공간 측면의 정비나 주거환경 개선, 택지조성사업, 생활환경기반 정비, 인재 육성, 자연 및 문화자원 육성 등 다양한 내용을 다루고 있어 토지이용관리 측면에서는 실질적인 농촌지역의 상위계획 역할을 수행하고 있음을 알 수 있다.

둘째, 본 계획의 위상을 지방자치법에 근거하여 수립된 사이조시(西条市) 행정의 최상위계획인 “사이조시 총합계획(기본구상)”의 하위계획으로 위상을 설정하고 있고, 농업관련 법적 상위계획인 『농업진흥지역의 정비에 관한 법률』에 근거한 “농업진흥지역기본계획”과 도시계획 측면의 상위계획인 『도시계획법』에 근거한 “사이조시 도시계획마스터플랜”과 정합성을 갖도록 하는 등 계획적 위상을 설정하고 있어 농촌지역의 토지이용관리계획으로서의 역할수행을 할 수 있는 잠재력이 있다고 할 수 있다.

## 3. 조례에 의한 계획: 고베(神戸)시 서구 나가이다니(永井谷) 고향만들기(里づくり)계획

### 1) 고베(神戸)시 서구 나가이다니(永井谷) 고향만들기(里づくり)계획의 개요

고베시는 도시근교농업과 전원환경을 보전하기 위하여 1996년 4월 「사람과 자연과의 공생

36) 西条市, 『西条市 農村振興基本計画(西条地區)』, 2007.3

존 지정 등에 관한 조례(이하, 공생존 조례)」를 제정하였는데, 공생존 조례에 근거하여 기존의 도시계획법이나 농업진흥지역정비계획과의 정합성에 배려하면서 고베시 독자의 토지이용규제로서 「농촌용도구역」을 지정하고, 농업진흥에 관한 계획이나 환경정비에 관한 계획 등을 포함한 「고향만들기계획」을 수립하였다. 나가이다니 고향만들기계획도 이러한 배경 하에 2011년 5월 나가이다니 고향만들기협의회에 의해 수립되었다.<sup>37)</sup>

## 2) 나가이다니(永井谷) 고향만들기(里づくり)계획의 주요 내용

나가이다니 고향만들기계획은 제1장은 고향만들기계획이란, 제2장 나가이다니지구의 모습, 제3장 현상과 과제, 그리고 제4장 고향만들기계획으로 구성되어 있는데, 세부 내용을 보면 제2장 나가이다니지구 모습에서는 자연환경이나 역사문화, 인구나 조직, 영농상황 및 농촌용도구분 등의 현황분석을 하고 있다. 제3장 현상과 과제에서는 고향만들기계획에 대한 질문이나 농업, 생활, 토지이용에 대한 앙케이트나 현지조사 결과를 바탕으로 농업이나 생활환경, 자연환경·경관에 관한 현상과 과제를 도출하고 있다.<sup>38)</sup>

제4장 고향만들기계획에서는 ①농업진흥계획, ②생활환경정비계획, ③자연경관보전형성계획, ④토지이용계획의 4부문에 걸쳐 계획안을 제시하고 있는데, 농업진흥계획에서는 ①농업형태·기반정비, ②미이용농지·시설의 활용, ③도시근교의 강점을 살린 시책 등의 목표를 설정하고 각 목표별로 세부사업을 추진하고 있다. 생활환경정비계획에서는 ①아름다운 생활환경 유지, ②보다 좋은 도로환경 조성, ③집락 커뮤니티의 점진적인 개선 등의 목표를 설정하고, 불법투기 대책, 집락내 도로 확폭이나 안전시설 설치 등 도로환경 개선, 제례·축제 가마꾼 확보, 커뮤니티 장 확보 등 집락활동 유지 등을 세부사업으로 추진하고 있다. 자연경관보전형성계획에서는 ①아름다운 자연의 유지와 전수, ②아름다운 경관의 형성을 목표를 설정하고, 집락의 자랑인 신사경관 보전, 생태계 유지 및 전수, 경관관련시설의 철저한 유지관리, 새로운 경관형성의 도모 등을 세부사업으로 추진하고 있다. 토지이용계획에서는 구역의 대부분을 농업보전구역으로 설정하고 앞으로도 양호한 영농환경의 정비·보전을 기본으로 하고, 아름다운 농촌지역을 지켜나가고자 하고 있다. 그리고 이를 위하여 새로운 농촌용도구역의 설정은 하지 않으며, 나가이다니 지구의 농촌용도구역으로 지정가능한 환경보전구역, 농업보전구역, 집락거주구역, 특정용도구역 A구역, 특정용도구역 B구역 등의 용도구역 중 환경보전구역, 농업보전구역, 특정용도구역 B구역의 용도를 지정하고 있다.<sup>39)</sup>

37) 永井谷里づくり協議会, 『永井谷里づくり計画書』, 2011.5

38) 永井谷里づくり協議会, 『永井谷里づくり計画書』, 2011.5

39) 永井谷里づくり協議会, 『永井谷里づくり計画書』, 2011.5

### 3) 시사점

고베시 나가이다니 고향만들기계획 사례를 통해 다음과 같은 시사점을 도출하였다.

첫째, 나가이다니 고향만들기계획은 사람과 자연이 공생하는 도시근교 지역을 조성하기 위하여 고베시 독자의 조례에 의해 수립되었는데, 도시계획과 농촌계획의 정합성을 도모하기 위한 중간적 계획의 역할을 하고 있다.

둘째, 도시근교 마을을 대상으로 환경보전구역, 농업보전구역, 특정용도구역 등 토지이용 현황을 바탕으로 한 토지이용관리의 방향을 제시하여 양호한 영농조건을 확보하면서도 주민의 거주하는 집락지역에 대해서는 생활환경 개선을 하여 정주에 편리한 환경을 조성하는 등 농촌 지역 토지이용 관리를 위한 맞춤형 전략을 취하고 있음을 알 수 있다.

## 4. 준도시계획구역: 후쿠오카현(福岡県) 준도시계획구역

### 1) 후쿠오카현(福岡県) 준도시계획구역의 개요

후쿠오카현은 일본 큐슈(九州)지방 북부에 있는 현으로, 현청소재지는 후쿠오카시(福岡市)이며, 2016년말 현재 현 인구는 510만인에 달하고 있다.<sup>40)</sup> 후쿠오카현은 「살기 편하고 활력이 있는 환경공생의 도시만들기」를 목표로 근년의 자동차화의 진전 등에 따라 「도시기능 확산 마을만들기」에서 소자녀·고령화사회나 환경에 배려를 한 지속가능한 도시만들기로의 전환을 도모하기 위하여 「도시기능 집약 콤팩트한 마을만들기」를 추진하고 있다.<sup>41)</sup>

그리고 이의 실현을 위하여 도시계획구역 외에 있어서 토지이용을 정연히 하거나 환경 보전을 위한 조치를 강구하지 않고 방치하게 되면 장애에 있어서 일체적 도시로서의 정비, 개발 및 보전에 지장이 있을 우려가 있다고 인정되는 일정 구역에 대해서 도시계획법 제5조의 2 규정에 근거한 준도시계획구역을 지정하고 있다.<sup>42)</sup>

### 2) 후쿠오카현(福岡県) 준도시계획구역의 내용

#### (1) 후쿠오카현의 준도시계획구역 지정현황

후쿠오카현은 2008년 3월말 구루메시(久留米市), 이즈카시(飯塚市), 야메시(八女市), 부젠시

40) 일본 위키피디아

<https://ja.wikipedia.org/wiki/%E7%A6%8F%E5%B2%A1%E7%9C%8C> 검색일 (2017.7.30)

41) 후쿠오카(福岡)현 홈페이지

<http://www.pref.fukuoka.lg.jp/contents/junntosi-2.html> (검색일: 2017.7.30)

42) 후쿠오카(福岡)현 홈페이지

<http://www.pref.fukuoka.lg.jp/contents/junntosi-2.html> (검색일: 2017.7.30)

(豊前市), 나카가와마치(那珂川町), 사사구리마치(篠栗町) 오키초(大木町)등 26개 시정(市町)을 대상으로 준도시계획구역을 지정하였으며, 이후 일부 시정촌 합병에 의해 2014년 10월 1일 현재 24개 시정(市町)에서 준도시계획구역이 지정되어 있다.<sup>43)</sup>

〈표 4〉 준도시계획구역내 행위제한의 내용

구분	기준
개발허가 대상	- 3,000㎡ 이상 개발행위
개발허가 기준	- 대상: 개발구역내·인접도로 폭원, 공원, 배수시설, 급수시설, 옹벽 등 규모, 구조 - 도로폭원 기술기준: 주택 목적 개발행위: 6m 이상, 기타: 9m 이상
도로와 부지관계	- 건축물 부지는 폭원 4m 이상 도로에 2m 이상 접해야 하며, 공동주택 등은 규모에 따라 도로에 4m 또는 6m 이상 접할 필요가 있음
용도지역	- 제1종 저층주거전용지역에서 공업전용지역까지 12개 용도지역이 지정가능함. 용도지역 미지정구역의 1만㎡ 초과 점포 등은 입지를 제한
용적률 및 건폐율 제한	- 용적률 및 건폐율 규정에 대하여 용도지역 지정구역은 해당 용도지역의 규정을 적용받으며, 용도지역 미지정구역에 대하여는 별도의 규정을 정함
높이 제한	- 도로사선 제한: 도로 일정 범위내 건축물 각 부분의 높이를 제한함 - 인접부지 사선제한: 인접부지 경계선에서 수평거리에 의한 건축물 높이를 제한함
일조 규제	- 주거계용도 등이 지정되지 않은 지역에 대하여 일조규제를 적용함

출처: 福岡県 홈페이지(<http://www.pref.fukuoka.lg.jp/contents/junntositei-4.html> (검색일: 18.9.11))를 저자가 수정편집함

(2) 후쿠오카현 준도시계획구역의 행위제한

현재 준도시계획구역에서는 일정규모 이상의 개발행위에 대해서는 허가를 받아야 하며, 건축기준법에 의해 건축물을 건축하려고 하는 경우에는 건축주사의 확인이 필요하며, 건축기준법의 집단규정이 적용된다. 현재 준도시계획구역의 개발허가 대상 및 기준, 행위제한의 세부내용을 보면 〈표 4〉와 같다.<sup>44)</sup>

한편, 후쿠오카현내 준도시계획구역이 지정되어 있는 시정(市町)별 용도지역 지정이 없는 구역의 행위제한 내용을 보면 〈표 5〉와 같다.<sup>45)</sup>

43) 후쿠오카(福岡)현 홈페이지  
<http://www.pref.fukuoka.lg.jp/contents/junntosi-2.html> (검색일: 2017.7.30)

44) 후쿠오카(福岡)현 홈페이지  
<http://www.pref.fukuoka.lg.jp/contents/junntosi-2.html> (검색일: 2017.7.30)

45) 후쿠오카(福岡)현 홈페이지  
<http://www.pref.fukuoka.lg.jp/contents/junntosi-2.html> (검색일: 2017.7.30)

〈표 5〉 후쿠오카현(福岡県) 준도시계획구역의 행위제한 내용

시정촌명	구역 범위	용적률	건폐율	도로 사선	인지 사선
久留米市, 飯塚市, 八女市, 那珂川町 등 20개 市·町	- 준도시계획구역 중 용도지역 지정이 없는 구역의 전부	200%	70%	1.5배	2.5배
筑紫野市, 築上町 등 6개 市·町	- 준도시계획구역 중 용도지역 지정이 없는 구역의 전부	200%	60%	1.5배	2.5배

출처: 후쿠오카(福岡)현 홈페이지

(<http://www.pref.fukuoka.lg.jp/contents/junntosi-2.html>) 자료를 수정·편집(검색일: 2017.7.30)

### 3) 시사점

후쿠오카현 준도시계획구역 제도의 사례를 통해 다음과 같은 시사점을 도출하였다.

첫째, 현내 60개 시정촌 중 24개 시정(市町)에서 준도시계획구역이 지정·운영되어 준도시계획구역제도가 비도시지역의 토지이용관리 수단으로 활발하게 운영되고 있다.

둘째, 준도시계획구역은 도시계획구역처럼 용도지역 지정과 용도지역 미지정지역에 대해서도 용적률과 건폐율, 도로사선 규제, 인접부지 사선규제 등 다양한 행위제한을 하고 있어 비도시지역의 준도시계획구역내에서는 계획적인 토지이용규제가 이루어지고 있다.

## VI. 결론 및 시사점

### 1. 결론

일본의 비도시지역 토지이용 관리체계를 통해 다음과 같은 결론을 도출하였다.

첫째, 일본의 비도시지역 토지이용은 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 근거하여 전국적으로 용도지역이 정해지는 우리나라와는 달리 국토이용계획법에 근거한 토지이용기본계획에서 도도부현 단위로 토지의 기본적인 용도가 결정되고 이를 기본으로 각 용도별 개별법에 의해 토지이용 관리가 이루어지고 있는 이원적 시스템에 의해 이루어지고 있다. 그리고 각 용도간에 중복지정되는 경우가 많아 단일 토지에는 단일 용도지역만 부여하는 우리나라와 달리 체계적인 관리가 이루어지지 않고 있다.

둘째, 일본의 비도시지역 토지이용관리는 농업진흥지역정비계획, 삼림계획, 공원계획, 보전계획 등 개별법에 근거한 법정계획과 조례에 근거한 마을만들기계획이나 고향만들기(里づくり)계획 등 다양한 비법정계획이 수행하고 있다. 이와 같은 비도시지역의 계획체계는 혼란스럽게 보이나 농업진흥지역정비계획이나 이를 근거로 하는 농촌진흥기본계획, 조례에 의한 마을만들

기계획과 이를 근거로 하는 고향만들기계획 등 토지이용관리 역할을 수행하는 계획이 있어 비도시지역의 토지이용 관리가 잘 이루어지고 있음을 알 수 있다.

셋째, 도시지역의 농촌지역이나 비도시지역의 시가화가 예상되는 지역에는 집락지구계획, 준도시계획구역, 조례에 의한 마을만들기계획이나 고향만들기계획 등 비도시지역 특성에 맞는 다양한 계획수단을 통해 토지이용을 관리하고 있으며, 일정부분 성과를 거두고 있다.

넷째, 토지용도별 개별법에 근거한 각종 계획을 비롯한 비도시지역의 토지이용 관리를 위한 각종 계획이 지방자치법에 근거한 시정촌기본구상이나 국토이용계획법에 근거한 국토이용계획(시정촌계획)과 토지이용기본계획 등 상위계획과 연계토록 하는 등 계획간의 정합성을 추구하고 있다.

## 2. 시사점

일본의 비도시지역 토지이용 관리체계의 운용실태를 통해 우리나라 비도시지역 토지이용 관리를 위한 정책적 측면의 시사점을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 도시기본계획의 비도시지역 관리에 대한 위상을 높일 필요가 있다. 2002년 국토계획법이 제정된 이유 중 하나가 비도시지역의 난개발 방지로써 그 동안 도시지역 위주로 지정되던 도시계획구역의 범위가 국토계획법 제정에 의해 전 행정구역으로 확대되었으나 실제 도시계획의 운용에서는 여전히 도시지역이나 계획관리지역 등 시가화가 이루어지는 지역을 중심으로 하고 있어 전 행정구역으로 도시계획의 적용범위를 넓힌 의미가 없는 상황이다.

이에 따라 도시계획이 비도시지역에도 적용될 수 있도록 도시기본계획의 부문별 계획내용이 지역별 구상을 포함토록 하고 여기에서는 비도시지역의 토지이용 관리에 대한 방향을 제시토록 할 필요가 있다. 이 경우 현행 국토계획법에 근거하여 수립되고 있는 비도시지역의 성장관리방안 제도를 지역별 구상에서 포함토록 하는 등 성장관리방안 제도에 대한 근본적인 재검토가 필요하다.

둘째, 도시계획의 비도시지역에 대한 집행력 강화를 위하여 도시관리계획의 내용에 농촌마을 등 소규모 비도시지역의 관리를 위한 수단을 마련할 필요가 있다. 즉, 현행 도시관리계획(①용도지역·용도지구·용도구역, ②기반시설의 설치·정비 또는 개량, ③도시개발사업이나 정비사업, ④지구단위계획, ⑤입지규제최소구역)은 대부분 도시지역의 관리나 개발을 위한 수단으로서 농촌지역 등 비도시지역의 관리를 위한 수단이 없는 실정이다.

이에 따라 비도시지역의 집행력 강화를 위하여 도시관리계획에 농촌지역 등 비도시지역의 기반시설 설치나 관리를 위한 마을시설을 추가하는 등 기반시설의 범위에 농촌관련 시설을 추가할 필요가 있다.

셋째, 농촌지역 등 비도시지역 관리를 위주로 하는 비도시지역 맞춤형 계획제도의 도입이 필요하다. 현행 우리나라의 비도시지역 토지이용 관리를 위한 수단으로는 지구단위계획이나

기반시설부담구역, 준산업단지, 성장관리방안 등 다양한 제도가 있으나 개발을 전제로 한 수단으로서 농촌지역 등 보전을 위주로 하는 비도시지역의 토지이용 관리방안으로는 적절하지 않다. 특히 2013년 7월 국토계획법 개정에 의해 새로이 제도화된 “성장관리방안” 역시 비도시지역의 관리수단으로 활용되지 못하고 있다.

이에 따라 농촌지역 등 우리나라 비도시지역의 지역특성에 맞는 맞춤형 토지이용 관리수단으로서 앞에서 제시하고 있는 도시기본계획상의 지역별 구상이외 일본의 고향만들기계획처럼 농촌 특성에 맞는 농촌계획의 신설을 검토할 필요가 있다.

넷째, 비도시지역 관리의 실효성이나 정합성 확보를 위한 관리기관이나 제도의 통합이 필요하다. 현재 우리나라는 도시계획이 비도시지역 관리를 위하여 역할을 충분히 수행하지 못하는 상황에서 개발행위허가 등 토지이용 관리의 최하위 수단이 농촌지역이나 산림지역 등 지역현황에 따라 농지전용허가나 산지전용허가 등 별도의 행정절차에 의해 이루어져 토지이용 관리의 실효성이나 정합성이 확보되지 못하고 있다.

이에 따라 비도시지역 관리의 실효성이나 정합성 확보를 위하여 개발행위허가 이외 별도로 운영되고 있는 농지전용허가나 산지전용허가 등 개발행위허가관련 제도의 통합운영 등 부처별로 분산되어 있는 비도시지역 관리조직을 일원화할 필요가 있다.

한편, 본 연구와 관련하여 공간적으로 비도시지역 전체를 다루다보니 심층적인 분석이 부족한 한계가 있었다. 이로 인하여 향후 비도시지역을 공간적 특성에 따라 세분하여 심층적인 연구를 진행하는 후속연구가 필요하다고 할 수 있다.

## 〈참고문헌〉

- 국토교통부. (2017). 「국토의계획및이용에관한법률」.
- 김승중 외. (2017). 「비도시지역의 토지이용 관리체계 재정립을 위한 중장기 정책방향」, 국토연구원.
- 대한국토도시계획학회. (2015). 「토지이용계획론(4정판)」.
- 문채. (2002). 비도시지역을 대상으로 한 지구단위계획제도의 운영방안에 관한 연구. 「대한국토·도시계획학회지」, 37(5): 127-141.
- 문채. (2013). 마을만들기 제도의 운용특성에 관한 연구. 「한국지방행정학보」, 10(2): 115-142.
- 서울특별시 도시계획국 도시계획상임기획단. (2016). 「2016 알기 쉬운 도시계획용어집」.
- 이경주·권일. (2012). 비도시지역의 공장 개별입지 난개발에 관한 실증적 분석. 「한국지역개발학회지」, 24(5): 145-160.
- 이경주·권일. (2013). 공장 개별입지로 인한 난개발의 공간통계학적 모니터링기법 개발(비도시지역을 중심으로). 「한국지역개발학회지」, 25(2): 89-114.

- 이희정. (2006). 제2종 지구단위계획 제도 운영실태와 문제점 개선방안 연구. 「대한국토·도시계획학회지」, 41(3): 39-52.
- 윤동순·최민섭. (2014). 비도시지역의 효율적 관리방안(계획관리지역을 중심으로). 「한국지역개발학회지」, 26(1): 1-26.
- 정은주. (2017). 비도시 쇠퇴지역의 지속가능한 커뮤니티 구축을 위한 주거클러스터 도입에 관한 연구. 「한국지역개발학회지」, 29(4): 57-74.
- 최혁재 외. (2007). 「농촌활력 증진을 위한 농촌토지이용의 계획적 관리방안」. 국토연구원.
- 西条市. (2007). 「西条市 農村振興基本計画(西条地區)」.
- 永井谷里づくり協議会. (2011). 「永井谷里づくり計画書」.
- 國土交通省. (2015). 「国土形成計画(全国計画)」.
- 國土交通省. (2014). 「国土利用計画法」.
- 國土交通省. (2015). 「国土利用計画法施行令」.
- 國土交通省. (2016). 「首都圏広域地方計画」.
- 國土交通省. (2016). 「都市計画法」.
- 都市計画協会. (1990.2). 「集落地域整備法の運用の手引き」.
- 北海道旭川市. (2013). 「旭川農業振興地域整備計画書」.
- 神戸市. (2016). 「人と自然との共生ゾーンの指定等に関する条例」.
- <http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=1121115&cid=40942&categoryId=34030> (검색일: 2017.7.25.)
- <https://ja.wikipedia.org/wiki/%E8%A5%BF%E6%9D%A1%E5%B8%82#.E6.A6.82.E8.A6.81> (검색일: 2017.7.18.)
- <https://ja.wikipedia.org/wiki/%E7%A6%8F%E5%B2%A1%E7%9C%8C> 검색일 (2017.7.30)
- <https://www.pref.saitama.lg.jp/a0108/kokudokeisei.html#link1> (검색일: 17.7.10)
- <https://ja.wikipedia.org/wiki/%E5%8A%A0%E5%8F%A4%E5%B7%9D%E5%B8%82> (검색일: 17.8.15)
- [http://www.maff.go.jp/j/nousin/noukei/totiriyo/t\\_tenyu/](http://www.maff.go.jp/j/nousin/noukei/totiriyo/t_tenyu/) (검색일: 17.7.17)
- [http://www.rinya.maff.go.jp/j/tisan/tisan/con\\_4.html](http://www.rinya.maff.go.jp/j/tisan/tisan/con_4.html) (검색일: 2017.7.15.)
- <http://www.city.kakogawa.lg.jp/shiseijoho/tosikekaku/tikukekaku/tikukeikakunogaiyou/1413519463762.html> (검색일: 2018.8.25.)
- <http://www.pref.fukuoka.lg.jp/contents/junntositei-4.html> (검색일: 18.9.11)

접수일(2018년 09월 25일)

수정일(2018년 12월 09일)

게재확정일(2018년 12월 18일)



## 〈국문초록〉

## 일본의 비도시지역 토지이용관리 실태와 개선방안에 관한 연구

우리나라는 좁은 국토에 많은 인구가 거주하고 있어 도시와 인접한 비도시지역에서 난개발 등 바람직하지 않은 토지이용이 이루어지고 있는데, 일본은 도시와 농촌을 공간적으로 구분하고 엄격한 토지이용 관리를 해 오고 있다. 본 연구는 이에 일본의 토지이용관리체계를 검토하고, 이를 바탕으로 비도시지역의 토지이용 관리수단을 규제수단과 계획수단, 개발수단으로 구분하여 토지이용 관리실태를 분석하였다. 그리고 이러한 분석결과를 바탕으로 하여 우리나라 비도시지역의 토지이용 관리에 대한 정책적 시사점으로 ①도시기본계획의 비도시지역 관리에 대한 위상 제고, ②도시관리계획의 집행력 강화를 위하여 도시관리계획의 내용에 마을시설과 같은 소규모 비도시지역의 관리를 위한 수단 마련, ③비도시지역 관리를 위주로 하는 비도시지역 독자의 맞춤형 계획제도의 도입, ④비도시지역 관리의 실효성이나 정합성 확보를 위한 관리기관이나 제도의 통합 등을 시사점으로 제시하였다.

주제어: 일본, 비도시지역, 토지이용관리, 운용실태