

계족산 권역 특성화를 위한 규제개선 방안

황해동 | 전영준 | 신나리





2025 정책이슈리포트

계족산 권역 특성화를 위한 규제개선 방안

저자 황해동 | 전영준 | 신나리



연구진

연구책임자 • **황해동** 한국지방행정연구원 부연구위원

공동연구원 • **전영준** 한국지방행정연구원 부연구위원

• **신나리** 한국지방행정연구원 위촉연구원

C O N T E N T S

I	서론	
01	연구배경	4
02	연구목적	5
II	관광산업 및 중첩규제구역의 정책동향	
01	현 정부의 관광산업 정책동향	7
02	개발제한구역의 목적 및 정책동향	10
03	상수원보호구역의 목적 및 정책동향	18
04	계족산 권역 사업 추진 현황	25
05	시사점	32
III	중첩규제 개발 관련 국·내외 사례	
01	국내사례	38
02	국내판례 검토	44
03	국외사례	50
IV	계족산 관광 활성화를 위한 제도 개선 방안	
01	규제 강도의 단계적 접근	54
02	정책대상집단의 정책불응요인 최소화 및 시기별 합의를 통한 의제화	58
	참고문헌	59



I 서론

1. 연구배경

1) 국가경제와 지역활성화의 핵심축으로서 관광산업

- 정부는 관광산업 기반 구축을 추진하기 위해 지역 콘텐츠가 매력적인 관광자원화로 이어질 수 있도록 지역 특화자원의 관광 활성화를 통한 지역관광 성장동력 강화를 추진함
 - 지역과 콘텐츠 중심의 광역관광을 개발하여 K-관광콘텐츠화를 육성함에 주목하고 있으며, 관광산업 혁신 생태계를 구축하기 위해 관련 규제를 합리화하고자 함
 - 지역 명소화를 위한 테마시설을 확충하는 등 지역 특화 관광자원을 개발하는 동시에 훼손된 생태계를 복원하기 위해 보호지역·자연공존지역 확대를 추진함
- 문체부는 관광 분야 민관 협력체인 ‘케이(K)-관광 혁신 전담팀(TF)’을 출범하여 ‘케이-컬처’의 세계적 확산에 따라 방한 관광 수요와 지역관광 활성화 해결에 주력하고 있음
 - 문체부 장관을 위원장으로 하는 전담팀은 기획재정부, 법무부, 행정안전부 등 관계 부처와 한국관광공사, 한국철도공사, 한국교통연구원 등 주요 공공기관이 참여함
 - 관광관련 협회 및 학회 등 단체들과 문화콘텐츠 분야의 전문가들도 참여하여 정부와 민간이 정책현안에 대한 협력하는 문제해결형 플랫폼을 구축함
- 이와 같은 지역개발과 자연보존 정책은 관광산업이 미래 성장동력화가 되는 반면, 자연이 지역과 주민이 공간을 향유하고 여가활동을 함으로써 건강회복 매체로 인식되는데 기인함
 - 지역개발과 자연보존은 불가분의 관계에 있으므로 환경영향평가제도 등 평가 관련 정보를 개선하여 정보의 투명성을 기하여 정책의 신뢰성 확보가 요구됨

2. 연구목적

1) 친환경 생태관광지로서 계족산 권역 관광 활성화 정책 대응 필요

□ 지역 내 방치된 빈집으로 인한 사회적 문제가 발생하고 있어 빈집을 관리·정비하여 안전한 주거환경과 부족한 사회기반시설을 확충하기 위한 지역맞춤형 빈집 정책 추진

- 대전광역시 빈집정보시스템을 현행화하고 빈집정비계획 수립을 위해 ‘대전형 빈집 정비 녹색인프라 사업과 행정안전부 국비지원 사업에 참여하여 빈집정비를 추진함
- 안전관리 조치명령 및 이행강제금을 부과하는 등 행정절차를 통한 소유자의 자진 빈집 관리를 유도하여 주거환경개선사업 등 개별 개발사업 시행이 예정됨

□ 도시와 농촌 간 교류의 활성화를 통해 농촌지역 주민의 농외소득향상 및 지역사회 통합에 기여하는 농촌체험휴양마을의 운영 프로그램을 확대하고 있음

- 현재 조성된 농촌체험휴양마을에 보완이 필요한 기반시설 조사하여 농촌체험객의 편의 증진 및 안전을 위한 시설을 마련하여 체험형에서 체류형 마을로 조성하고자 함
- 농촌체험휴양마을의 자생력과 지역경제활성화를 위해 운영프로그램을 확대하는 등 실질적인 사업을 추진할 수 있는 제도 및 정책적 기반에 대한 검토가 요구됨

2) 지역개발을 위한 정부의 중복규제로 인한 개선방안 마련

□ 개발제한구역과 상수원보호구역 등 중복규제가 적용된 접경지역의 지역개발 한계

- 개발제한구역의 경우, 농촌체험휴양마을 등 제한적 상업활동을 허용하여 도시와 농촌의 공존을 위한 대응책을 채택해가고 있으나 매우 제한적인 허용이라는 비판이 제기됨
- 상수원보호구역은 상수원의 확보와 수질 보전을 위해 각종 개발이나 사업 등의 행위를 규제하고 있으며, 보호구역의 폭까지 규정하고 있어 상당히 높은 규제 강도를 나타냄
- 최근 개발제한구역과 상수원보호구역에 대한 규제완화를 위한 논의가 이루어지고 있으나 지역개발보다 자연보존을 위한 제도로써 지역경제활성화를 기대하기 어려움



- 개발제한구역과 상수원보호구역 지정을 위한 관련 법령의 입법취지에 따라 자연보존을 유지하되, 지역경제활성화를 위한 규제완화 정책에 대한 요구가 증대됨
 - 계족산 권역은 대전의 자연과 역사, 문화를 품은 명소로서 국내 최초·최장의 황톳길과 산림욕장 등 많은 관광객이 관심갖는 장소로서 친환경 생태관광 잠재력을 보유하고 있음
 - 각 규제지역 내 개발을 위한 법령 분석 등 개선방안 및 적용가능성을 검증하고, 계족산 권역의 인프라 개선을 통해 체험형에서 체류형 관광지로서 발전전략을 도모함
 - 지역개발과 자연보존의 공존을 위한 관광정책 추진에서 중복규제로 인한 국내 지역 개발의 한계를 분석하고 정책적 시사점을 제시

II 관광산업 및 중첩규제구역의 정책동향

1. 현 정부의 관광산업 정책동향

1) 케이-컬처의 미래 준비를 통한 국가경제 활력 자원 마련

□ 2025년 문체부는 글로벌 문화 강국의 위상을 공고히 하기 위해 7조 672억 원의 예산이 확정되었으며, 국민의 일상이 문화로 행복을 누리기 위해 주력할 것이라고 밝힘

- 관광 부문에는 관광사업체 융자지원(5,865억 원), 남부권 광역관광개발(788억 원), 케이-컬처 연관산업 연계 시장별 타겟 마케팅 활성화(36억 원), 관광서비스업체 해외 현지 마케팅 및 홍보(42억 원), 자전거·전적지·크루즈 지역테마관광 활성화(82억 원) 등 2024년 보다 317억 원(2.4%)이 증가한 1조 3,477억 원을 편성함
- 문화예술 부문은 대한민국 문화도시 조성(400억 원)과 통합문화이용권(2,636억 원) 등 2조 3,842억 원, 콘텐츠 부문은 지역특화 콘텐츠 개발 지원(183억 원) 등 1조 2,715억 원, 체육 부문은 지역자율형 생활체육활동지원(141억 원) 등 1조 6,739억 원이 포함됨

표 1 | 문체부 부문별 예산안 편성 현황

구분	'24년 본예산		'25년 예산안		전년 대비 증감	
	예산액 (A)	비중 (%)	예산액 (B)	비중 (%)	(B-A)	%
합계	69,545	100	70,672	100	1,127	1.6
문화예술	23,683	34.1	23,842	33.7	159	0.7
콘텐츠	12,800	18.4	12,715	18	△85	△0.7
관광	13,161	18.9	13,477	19.1	316	2.4
체육	16,164	23.2	16,739	23.7	575	3.5
기타	3,737	5.4	3,899	5.5	162	4.3

출처 : 문화체육관광부(2024)



- 제52회 관광의 날(9.27)을 앞두고 제10차 국가관광전략회의에서 외래객 수도권 집중 현상과 국내 체류여행일수 감소 등 지속적인 ‘케이-컬처’ 확산을 위해 정부의 혁신적인 정책이 필요한 시점에 따라 관광혁신 3대전략을 발표함(관계부처합동, 2025.9.25)
- 지역관광 자원개발 체계를 지자체와 민간이 주도하는 체계로 전환하기 위하여 관광 개발사업의 예산지원 방식을 포괄보조금으로 하고, 지역관광 펀드를 조성하고 민관협력형 관광개발 사업을 통해 민간자본, 기술, 운영 능력을 활용하는 방안 검토 예정
- 국내관광 혁신을 위해 국내 여행경비를 지원하여 국민의 국내여행 수요를 촉진하고, 관광객이 사회관계망서비스(SNS)를 통해 홍보할 수 있도록 사진 구역을 조성하여 매력적인 관광지가 자발적으로 공유 및 확산될 수 있도록 함
- 외국인의 지역 방문과 내수 촉진을 위한 관광권을 육성하여 관광 관련 사업을 유기적으로 연계하고, 범부처적으로 규제 개선과 인공지능(AI) 기반 지역관광 혁신 등 3종 세트를 통합 지원할 계획임
- 관광산업 육성과 지역관광자원 개발·진흥을 위해 「관광기본법」을 개정하고, 현행 「관광진흥법」을 「(가칭)관광산업법」과 「(가칭)지역관광발전법」으로 분법·제정하는 등 노후화된 관광법과 제도를 혁신하기 위해 관광법 체계를 근본적으로 개편하고자 함

2) 자연친화적 환경관리로 지역특화 관광자원 개발

- 환경부는 기후위기 시대 민생·안전과 환경가치를 지키고 지속가능한 성장이라는 비전으로 ‘민생안전’, ‘탄소중립’, ‘환경복지’를 중심으로 2025년 핵심 추진과제를 제시함(환경부, 2025)
- 초미세먼지 개선에 대한 국민체감도가 저조하고, 악취 등 일상생활 환경불편 개선 요구가 증대됨에 따라 안전한 환경서비스에 대한 국민 관심이 고조되고 있음
- 반면, 국립공원 탐방이나 캠핑 등 친환경 여가 및 생태계 체험 등 자연을 이용한 수요가 확대되어 탄소중립과 환경복지정책에 대해 계획을 제시함

- 이에 따라 2030년까지 탐방객 연 5천만 명 달성을 위해 인프라와 생태관광을 개선하여 고품질 국립공원을 조성하여 다양한 관광테마를 개발한 관광진흥정책을 추진함
 - 인프라 조성을 위해 누구나 즐길 수 있도록 생태교육, 계절특화 등 지역특성을 반영한 다양한 관광테마를 개발하고 야영장과 글램핑장을 확대하여 체류여건 개선 관련 제시함

□ 국토의 생태적 가치를 높이기 위해 자연 보전지역 확대를 위한 법적 근거를 마련하고, 정부주도에서 기업의 참여를 통해 상생협력 발전방안 마련 추진

- 자연공존지역(OCEM)의 등록을 법제화함에 따라 보호지역별 관리효과성 평가 및 환류를 위한 법적 근거 마련이 요구됨
 - 자연공존지역은 규제가 수반되는 보호지역은 아니지만 생물다양성 보전 및 생태계서비스 향상에 기여하는 지역을 의미함
- 자연자본 평가지표를 개발하고 자연자본 공시 대비 기업의 자연자본 의존도 및 보유 환경자산 가치 등 평가를 지원하며, 기업의 생물다양성 보전 활동으로 ESG 실적이 인정 되도록 제도화 추진
- 기후테크와 AI 연계기술 발굴을 위해 범부처 창업으로 공모전 및 특허기술 이전을 추진 하고 창업·사업화 패키지를 지원함으로써 관계부처 협업으로 연계산업 활성화
- 탄소중립 사업화 지원사업을 추진하여 기후테크 사업화를 지원하여 기업 연구·실증·상용화 플랫폼을 활용하여 탄소중립 거점 인프라 집중 육성



2. 개발제한구역의 목적 및 정책동향

1) 개발제한구역의 목적

□ 개발제한구역은 관련 법령에 따라 도시의 무질서한 확산 방지와 도시 주변의 자연환경 보전을 통해 도시민의 건전한 생활환경 확보를 목적으로 환경규제의 성격을 가지고 있음

- 개발제한구역은 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」(이하 '개발제한구역법')에 근거하고 있으며, 국가와 지방자치단체는 개발제한구역을 지정하는 목적이 달성되도록 성실히 관리해야 하며, 해당 구역이 훼손되지 않아야 않도록 노력해야 한다는 의무조항을 통해 법령의 방향성을 제시하고 있음(법 제2조)
- 본 법의 주무부처인 국토교통부의 장관은 도시의 개발을 제한할 필요가 있거나 국방부장관의 요청으로 보안상 도시의 개발을 제한할 필요가 있다고 인정될 때에만 개발제한구역의 지정 및 해제를 도시·군 관리계획으로 결정할 수 있음(법 제3조)
 - 개발제한구역의 지정 및 해제는 대상 도시의 인구·산업·교통 및 토지이용 등 경제적·사회적 여건과 도시 확산 추세, 그 밖의 지형 등 자연환경 여건을 종합적으로 고려해야 하며, 이는 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」(이하 개발제한구역법 시행령) 제2조에 따름
- 개발제한구역 내에서는 원칙적으로 「개발제한구역법」 제12조 제1항에 따라 행위제한이라는 규제를 받게 되지만, 개발행위가 절대적으로 금지되는 것이 아닌 제12조 제1항 단서에 따른 제한된 범위 내(제12조 제1항 각 호의 열거사유)에서 “특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수 또는 구청장의 허가를 받아 그 행위를 할 수 있다.”는 것이 특징임
 - 공원, 녹지, 실외체육시설, 시장·군수·구청장이 설치하는 노인의 여가활용을 위한 소규모 실내 생활체육시설 등 개발제한구역의 존치 및 보전관리에 도움이 될 수 있는 시설
 - 도로, 철도 등 개발제한구역을 통과하는 선형(線形)시설과 이에 필수적으로 수반되는 시설
 - 개발제한구역이 아닌 지역에 입지가 곤란하여 개발제한구역 내에 입지하여야만 그 기능과 목적이 달성되는 시설, 국방·군사에 관한 시설 및 교정시설
 - 개발제한구역 주민과 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제4조에 따른 공익사업의 추진으로 인하여 개발제한구역이 해제된 지역 주민의 주거·생활편익·생업을 위한 시설

| 표 2 | 개발제한구역의 행위허가^{주1)}**개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 12조(개발제한구역에서의 행위제한)**

- ① 개발제한구역에서는 건축물의 건축 및 용도변경, 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 죽목(竹木)의 벌채, 토지의 분할, 물건을 쌓아놓는 행위 또는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제11호에 따른 도시·군계획사업(이하 “도시·군계획사업”이라 한다)의 시행을 할 수 없다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하려는 자는 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수 또는 구청장(이하 “시장·군수·구청장”이라 한다)의 허가를 받아 그 행위를 할 수 있다.
1. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 건축물이나 공작물로서 대통령령으로 정하는 건축물의 건축 또는 공작물의 설치와 이에 따르는 토지의 형질변경
 - 가. 공원, 녹지, 실외체육시설, 시장·군수·구청장이 설치하는 노인의 여가활용을 위한 소규모 실내 생활체육시설 등 개발제한구역의 존치 및 보전관리에 도움이 될 수 있는 시설
 - 나. 도로, 철도 등 개발제한구역을 통과하는 선형(線形)시설과 이에 필수적으로 수반되는 시설
 - 다. 개발제한구역이 아닌 지역에 입지가 곤란하여 개발제한구역 내에 입지하여야만 그 기능과 목적이 달성되는 시설
 - 라. 국방·군사에 관한 시설 및 교정시설
 - 마. 개발제한구역 주민과 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제4조에 따른 공익사업의 추진으로 인하여 개발제한구역이 해제된 지역 주민의 주거·생활편익·생업을 위한 시설

주1) ①항 이하 내용은 국가법령정보센터 개발제한구역법 참조
출처 : 국가법령정보센터에서 검색

- 그러나 「개발제한구역법」은 제12조제1항의 행위허가와 같은 내용에도 불구하고 시장, 군수, 구청장의 행위허가를 제한할 수 있다고 함
 - 행위허가를 제한하는 경우 관련 법령에 따라 주민의견을 청취해야 하며, 시·도도시계획위원회의 심의를 거쳐야 하는 절차가 요구됨
 - 행위허가를 제한할 경우, 제한기간은 2년(1년 범위 내 기간 연장 가능)으로 행위허가를 제한하는 경우에는 제한 목적·기간·대상과 행위허가 제한구역의 위치·면적·경계 등을 상세하게 정하여 관할 시장·군수·구청장에게 통보하여야 하며, 시장·군수·구청장은 지체 없이 이를 공고해야 함
 - 시·도지사는 행위허가를 제한하는 경우에는 지체 없이 국토교통부장관에게 보고하여야 하며, 국토교통부장관은 제한 내용이 지나치다고 인정하면 해제를 명할 수 있음



| 표 3 | 개발제한구역의 행위허가 제한

개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 12조의2(시·도지사의 행위허가 제한 등)

- ① 시·도지사는 개발제한구역의 보전 및 관리를 위하여 특히 필요하다고 인정되는 경우에는 제12조제1항 단서 및 같은 항 각 호에 따른 시장·군수·구청장의 행위허가를 제한할 수 있다.
- ② 시·도지사는 제1항에 따라 행위허가를 제한하는 경우에는 제7조에 따라 주민의견을 청취한 후 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제113조제1항에 따른 시·도도시계획위원회의 심의를 거쳐야 한다.
- ③ 제1항에 따른 제한기간은 2년 이내로 한다. 다만, 한 차례만 1년의 범위에서 제한기간을 연장할 수 있다.
- ④ 시·도지사는 제1항에 따라 행위허가를 제한하는 경우에는 제한 목적·기간·대상과 행위허가 제한구역의 위치·면적·경계 등을 상세하게 정하여 관할 시장·군수·구청장에게 통보하여야 하며, 시장·군수·구청장은 지체 없이 이를 공고하여야 한다.
- ⑤ 시·도지사는 제1항에 따라 행위허가를 제한하는 경우에는 지체 없이 국토교통부장관에게 보고하여야 하며, 국토교통부장관은 제한 내용이 지나치다고 인정하면 해제를 명할 수 있다.

출처 : 국가법령정보센터에서 검색

- 종합하면 개발제한구역 또한 개발을 완전히 금지하는 법률이 아니라, 기존에 존재하는 건축물 등을 합리적으로 관리하고, 개발제한구역의 취지를 벗어나지 않는 합리적 범위 내에서는 허가를 통해 개발가능성을 열어두고 있음

2) 개발제한구역의 정책동향

□ 최근 개발제한구역은 2015년 「개발제한구역법」 개정을 통해 주민들을 위한 허용 행위를 점진적으로 확대하고자 농촌체험휴양마을과 같은 제한적 상업활동을 허용하여 도시와 농촌의 공존을 위해 대응책으로 개선함

- 「도시와 농어촌 간의 교류에 관한 법률」(이하 '도농교류법')이 제시하고 있는 도시와 농어촌 간의 교류 촉진을 통한 사회·경제적 활력 증진과 도시민의 농어촌생활에 대한 체험과 휴양 수요를 충족시켜 농어촌의 균형발전을 위한 것임
- 뿐만 아니라 「농어촌정비법」에 의한 농어촌 관광휴양자원을 정비 및 개발하여 농수산업의 경쟁력을 높이고 농어촌 생활환경 개선을 촉진하여 국가의 균형발전에 기여하기 위한 것으로 이해됨
- 제도 아래에서 건축물의 신축이나 공작물의 설치, 토지형질변경과 같은 개발행위는 원칙적으로 금지되며, 주민의 생활편익 등을 위한 일부 소규모 시설만이 「개발제한구역법 시행령」 별표를 통해 한정적으로 열거되어 예외적으로 허용됨

| 표 4 | 개발제한구역 내 농촌체험마을 허용

개발제한구역법 시행령 제13조제1항**별표1 건축물 또는 공작물의 종류, 건축 또는 설치의 범위**

- 가) 「도시와 농어촌 간의 교류촉진에 관한 법률」 제2조제5호에 따른 농어촌체험·휴양마을사업에 필요한 체험관, 휴양시설, 판매시설, 숙박시설, 음식점 등의 시설을 말한다.
- 나) 「도시와 농어촌 간의 교류촉진에 관한 법률」 제5조에 따라 농어촌체험·휴양마을사업자로 지정받은 자가 같은 조에 따라 제출한 사업계획서에 따라 설치하는 것이어야 한다.
- 다) 설치할 수 있는 시설의 전체 면적은 2,000제곱미터를 초과할 수 없다.
- 라) 1회로 한정한다.
- 마) 「하수도법」 제2조제15호에 따른 하수처리구역으로 포함된 경우만 해당한다.
- 바) 임야인 토지에는 설치할 수 없다.

출처 : 국가법령정보센터에서 검색

- 특히 2015년 개정을 통해 도시와 농촌의 공존을 위해 「도농교류법」에 따른 농어촌체험·휴양마을사업에 필요한 체험관, 휴양시설, 숙박시설, 음식점 등의 설치가 예외적으로 허용되었으나, 이 또한 총 면적 2,000㎡를 초과할 수 없는 등 면적과 용도의 범위가 엄격하게 제한됨

| 표 5 | 개발제한구역 내 농촌체험마을 지정

도농교류법 제5조(농어촌체험·휴양마을사업자의 지정)**별표1 건축물 또는 공작물의 종류, 건축 또는 설치의 범위**

- ① 농어촌체험·휴양마을사업을 운영하려는 마을협의회 또는 어촌계는 다음 각 호의 요건을 갖추어 특별자치도지사·시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 “시장·군수등”이라 한다)에게 농어촌체험·휴양마을사업자의 지정을 신청하여야 한다.
1. 사업목적, 대표자, 구성원의 자격과 가입·탈퇴 및 제명에 관한 사항 등이 포함된 규약 또는 정관
 2. 사업계획서
 3. 각 마을 전체 가구 3분의 1 이상 또는 어촌계 구성원 과반수의 동의서
 4. 그 밖에 농어촌체험·휴양마을사업자의 참여 범위 등 대통령령으로 정하는 지정요건
- ② 시장·군수등은 제1항에 따른 지정신청이 같은 항 각 호의 지정요건에 적합한 경우 농어촌체험·휴양마을사업자로 지정하여야 하며, 농어촌체험·휴양마을사업자로 지정한 때에는 농어촌체험·휴양마을사업자 지정증서를 발급하고 이를 공고하여야 한다.
- ③ 제2항에 따라 지정받은 농어촌체험·휴양마을사업자가 대표자 변경 등 농림축산식품부령 또는 해양수산부령으로 정하는 중요 사항을 변경하려면 시장·군수 등에게 변경지정을 받아야 한다.
- ④ 제2항에 따라 농어촌체험·휴양마을사업자로 지정받은 자는 지정받은 내용을 그 마을의 보기 쉬운 곳에 게시하여야 한다.
- ⑤ 제1항부터 제4항까지의 규정에 따른 농어촌체험·휴양마을사업자의 지정신청 및 지정·변경지정의 절차, 지정증서의 발급 등에 필요한 사항은 농림축산식품부령 또는 해양수산부령으로 정한다.

출처 : 국가법령정보센터에서 검색



- 2,000 제곱미터라는 면적 상한은 사업의 수익성을 확보하는 데 상당한 제약이 될 수 있으며, '농촌체험휴양마을사업자'로 지정받기 위해서는 마을 주민의 동의와 지자체의 승인을 받은 구체적인 사업계획서가 필요해 상당한 행정적 장벽이 존재함
- 그럼에도 불구하고 농촌체험휴양마을 조성시 「공중위생관리법」 적용 배제, 승마장 운영시 체육시설의 설치·이용에 관한 법률 적용 배제, 즉석식품의 제조·판매·가공시 식품위생법 적용 배제됨
 - 「도농교류법」 제8조는 농어촌체험·휴양마을사업자가 농어촌체험·휴양마을사업으로서 대통령령으로 정하는 규모 이하의 마을공동시설을 숙박서비스시설로 운영하는 경우에는 「공중위생관리법」을 적용하지 않음을 명시함
 - 「도농교류법 시행령」 제5조는 연면적 5천 제곱미터 이하인 폐교를 연면적 1천 제곱미터 이하의 숙박서비스시설로 운영하는 경우와 연면적이 합쳐서 2천 제곱미터 이하인 마을회관, 체험관, 경로당, 건강관리실 등의 마을공동시설을 각 시설별 연면적 500제곱미터 이하의 숙박서비스시설로 운영하는 경우(다만, 총 숙박서비스시설의 연면적의 합이 1천500 제곱미터 이하)가 해당됨

표 6 | 마을공동시설을 숙박시설로 운영 시 공중위생관리법 적용 배제

도농교류법 제8조

제8조(「공중위생관리법」의 적용 배제) 농어촌체험·휴양마을사업자가 농어촌체험·휴양마을사업으로서 대통령령으로 정하는 규모 이하의 마을공동시설을 숙박서비스시설로 운영하는 경우에는 「공중위생관리법」을 적용하지 아니한다.

도농교류법 시행령

제5조(「공중위생관리법」의 적용 배제) 법 제8조에서 “대통령령으로 정하는 규모 이하의 마을공동시설을 숙박서비스시설로 운영하는 경우”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다.

1. 연면적 5천 제곱미터 이하인 폐교를 연면적 1천 제곱미터 이하의 숙박서비스시설로 운영하는 경우
2. 연면적이 합쳐서 2천 제곱미터 이하인 마을회관, 체험관, 경로당, 건강관리실 등의 마을공동시설을 각 시설별 연면적 500제곱미터 이하의 숙박서비스시설로 운영하는 경우. 다만, 총 숙박서비스시설의 연면적의 합이 1천 500제곱미터 이하여야 한다.

출처 : 국가법령정보센터에서 검색

- 「도농교류법」 제9조는 농어촌체험·휴양마을사업자가 농어촌체험·휴양마을사업으로서 농어촌체험·휴양프로그램으로 운영하는 대통령령으로 정하는 규모 이하의 승마장에 관하여는 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」 적용 배제가 명시되며, 이와 같은 적용 배제는 도농교류법 시행령 제6조에 따라 3천 제곱미터 이하의 실외승마장과 1천500 제곱미터 이하의 실내승마장이 해당됨

표 7 | 승마장 운영 시 체육시설의 설치·이용에 관한 법률 적용 배제

도농교류법 제9조

제9조(「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」의 적용 배제) 농어촌체험·휴양마을사업자가 농어촌체험·휴양마을사업으로서 농어촌체험·휴양프로그램으로 운영하는 대통령령으로 정하는 규모 이하의 승마장에 관하여는 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」을 적용하지 아니한다.

도농교류법 시행령 제6조

제6조(「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」의 적용 배제) 법 제9조에서 “대통령령으로 정하는 규모 이하의 승마장”이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 것을 말한다.

1. 3천 제곱미터 이하의 실외승마장
2. 1천500제곱미터 이하의 실내승마장

출처 : 국가법령정보센터에서 검색

- 「도농교류법」 제10조는 농어촌체험·휴양마을사업자가 농어촌체험·휴양마을사업으로서 농어촌체험·휴양프로그램에 부수하여 음식을 제공하거나 지역 농림수산물을 주재료로 이용한 즉석식품을 제조·판매·가공하는 경우에는 「식품위생법」 제36조에도 불구하고 대통령령으로 정하는 바에 따라 영업시설기준을 따로 정할 수 있음
- 「도농교류법 시행령」 제7조에 따라 음식 및 즉석식품을 위생적으로 제조·판매·가공하고, 원·재료의 보관을 위하여 필요한 냉장고 등의 시설을 갖추는 것, 음식 및 즉석식품을 조리하는 경우에는 위생적으로 조리·세척하는 시설을 갖추는 것, 음식 및 즉석식품의 제조·판매·가공장소는 연기·유해가스 등의 환기가 잘 되도록 할 것, 수돗물 또는 「먹는물 관리법」 제5조에 따른 먹는물의 수질기준에 적합한 지하수 등을 공급할 수 있는 급수시설을 갖추는 것(다만, 인근에 급수시설이 있는 경우에는 설치하지 아니할 수 있다.), 청결하고 위생적인 화장실을 갖추는 것(다만, 공동화장실이 설치된 건물 내에 있는 경우 및 인근에 사용하기 편리한 화장실이 있는 경우에는 따로 화장실을 설치하지 아니할 수 있다.)는 기준을 제시하고 있으며, 제1항 각 호의 요건 외에 필요한 영업시설의 기준은 시장·군수 등이 따로 정할 수 있음



| 표 8 | 즉석식품의 제조·판매·가공시 식품위생법 적용 배제

도농교류법 제10조

제10조(「식품위생법」에 관한 특례) 농어촌체험·휴양마을사업자가 농어촌체험·휴양마을사업으로서 농어촌체험·휴양 프로그램에 부수하여 음식을 제공하거나 지역 농림수산물을 주재료로 이용한 즉석식품을 제조·판매·가공하는 경우에는 「식품위생법」 제36조에도 불구하고 대통령령으로 정하는 바에 따라 영업시설기준을 따로 정할 수 있다.

도농교류법 시행령 제7조

제7조(「식품위생법」에 관한 특례) ① 법 제10조에 따라 농어촌체험·휴양마을사업자의 영업시설기준은 다음 각 호의 요건에 적합하여야 한다.

1. 음식 및 즉석식품을 위생적으로 제조·판매·가공하고, 원·재료의 보관을 위하여 필요한 냉장고 등의 시설을 갖추는 것
 2. 음식 및 즉석식품을 조리하는 경우에는 위생적으로 조리·세척하는 시설을 갖추는 것
 3. 음식 및 즉석식품의 제조·판매·가공장소는 연기·유해가스 등의 환기가 잘 되도록 할 것
 4. 수도물 또는 「먹는물 관리법」 제5조에 따른 먹는물의 수질기준에 적합한 지하수 등을 공급할 수 있는 급수 시설을 갖추는 것. 다만, 인근에 급수시설이 있는 경우에는 설치하지 아니할 수 있다.
 5. 청결하고 위생적인 화장실을 갖추는 것. 다만, 공동화장실이 설치된 건물 내에 있는 경우 및 인근에 사용하기 편리한 화장실이 있는 경우에는 따로 화장실을 설치하지 아니할 수 있다.
- ② 제1항 각 호의 요건 외에 필요한 영업시설의 기준은 시장·군수 등이 따로 정할 수 있다.

출처 : 국가법령정보센터에서 검색

□ 정부는 개발제한구역 내 주민불편 및 규제혁신을 추진하여 지역개발을 위한 전략산업을 추진하는 반면, 생태계 복원을 위한 정책을 병행하는 규제와 개발 간 선택적으로 집중함

- 국토교통부는 2025년 3월 18일 국무회의에서 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」(이하 ‘개발제한구역법 시행령’) 개정안이 통과되어, 주민들의 생업 및 주거 불편사항이 개선될 예정이라고 밝힘¹⁾

- 기존에는 개발제한구역(이하 ‘GB’) 내에서 허가를 받아야만 설치할 수 있었던 태양에너지 시설이, 이제는 주택의 지붕과 옥상에 소규모(수평투영면적 50㎡ 이하)로 설치하는 경우에 신고만 하면 설치할 수 있도록 완화됨
- GB 장기 거주자(지정 당시 거주자 또는 10년 이상 거주자)가 전기자동차 충전시설을 설치하는 경우, 생업시설로 보아 보전부담금을 면제받도록 개선됨
- 환경훼손 우려가 비교적 큰 음식점을 경영하기 위해서는 5년 이상 음식점 외의 근린생활 시설을 경영해야 하는데, 기존에는 5년을 채우지 못하고 공익사업으로 인해 이축한 경우에는 이축 후의 경영 기간만 인정되었으나, 앞으로는 이축 전·후의 경영 기간을 합산하여 인정할 수 있도록 변경됨

1) 국토교통부(2025년 3월 18일), ‘개발제한구역 주민 불편 해소… 전기차 충전소·태양광 설치 쉬워진다’

- 공익사업으로 인해 철거된 건축물을 제외하고, 재난이나 사고 등으로 인해 멸실된 건축물을 근거로 이축하는 것이 허용되지 않았으나 재해 발생일로부터 6개월 이내에 소유권을 확보한 토지가 있다면, 그곳으로 건축물을 이축하는 것도 가능하게 되어 재해로 인해 멸실된 주택의 경우, 기존처럼 같은 장소에서만 다시 짓는 것이 아니라 새로운 토지로 옮겨 건축하는 것도 허용됨
- 또한 국토교통부는 2025년 2월 25일 국무회의에서 개발제한구역(이하, 'GB') 비수도권 국가·지역전략사업 15곳을 선정함²⁾
 - GB 해제 총량의 적용을 받지 않으면서, 원칙적으로 GB 해제가 불가능했던 환경평가 1·2 등급지도 대체지를 지정하는 것을 조건으로 해제가 가능하도록 하는 비수도권 국가·지역전략사업을 도입함
 - 비수도권 국가·지역전략사업을 선정하기 위한 절차에 본격 돌입하여 총 6개 권역에서 33곳 사업* 수요를 제출받았고, 제출 사업에 대한 전문기관 평가, 중앙도시계획위원회 심의, 그리고 국무회의를 거쳐 최종 15곳을 선정함
- 반면 국토교통부와 환경부는 '개발제한구역 내 핵심 생태축 복원 추진상황 점검' 등을 위해 7월 11일 '국토-환경 정책협의회' 4차 회의에서 '개발제한구역 핵심 생태축 복원 사업 진행사항을 점검함³⁾
 - 개발제한구역 중 보존가치가 높은 백두대간과 정맥 300m 이내의 훼손지의 친환경적 복원을 전략적 협업과제로 선정하여 국토부가 개발제한구역 내 토지를 매수하면, 환경부는 매수된 지역의 훼손된 자연환경의 구조와 기능을 복원에 관해 논의함
 - 이와 같은 논의는 정부부처 간 업무협약⁴⁾ 및 국가와 지방자치단체 간 협의체인 중앙지방협력회의 안건을 상정⁵⁾하여 논의한 결과임
- 그 외에도 개발제한구역 내 규제혁신을 위한 지침을 개정 및 노후주택 신축·간이화장실 설치 등 주민생활불편을 줄이기 위해 법 개정을 추진함⁶⁾

2) 국토교통부(2025년 2월 25일). '지역에 활력을... 개발제한구역 규제 혁신을 위한 '비수도권 국가·지역전략사업' 15곳 선정', 국토교통부(2024년 4월 16일), '17일 개발제한구역 규제혁신을 위한 지침개정 완료, 지역전략사업 지자체 수요조사 착수'

3) 국토교통부(2024년 7월 10일). '국토-환경부, 개발제한구역 내 핵심생태축 복원 맞손'

4) 국토교통부(2023년 9월 4일). '개발제한구역의 체계적 환경복원 힘 모은다'

5) 국토교통부(2023년 2월 28일). '개발제한구역 제도개선 입법예고 추진'

6) 국토교통부(2024년 2월 6일). '개발제한구역 주민의 생활불편 줄어든다'



3. 상수원보호구역의 목적 및 정책동향

1) 상수원보호구역의 목적

□ 상수원보호구역은 수도를 통해 공중위생 향상과 생활환경을 개선하는 것을 목적으로 하여 상수원의 확보와 수질 보전이 필요한 경우 상수원보호구역을 지정함

- 「수도법」에 근거한 상수원보호구역의 최우선적인 목표는 오염물질 유입을 막아 깨끗한 수자원을 확보하는 것으로 개발제한구역보다 훨씬 더 경직된 규제 체계임

표 9 | 상수원보호구역의 지정

수도법 제7조(상수원보호구역 지정 등)

- ① 기후에너지환경부장관은 상수원의 확보와 수질 보전을 위하여 필요하다고 인정되는 지역을 상수원 보호를 위한 구역(이하 "상수원보호구역"이라 한다)으로 지정하거나 변경할 수 있다.
- ② 기후에너지환경부장관은 제1항에 따라 상수원보호구역을 지정하거나 변경하면 지체 없이 공고하여야 한다.

출처 : 국가법령정보센터에서 검색

- 우리나라의 상수원보호구역은 총 273개소이며, 지정면적은 1,130.5km²로 1개 보호구역 당 면적이 4.14km²임
 - 전국에서 가장 많은 상수원보호구역이 지정된 지역은 전남으로 76개소이며, 경북 73개, 강원 46개로 절반 이상을 차지하고 있음
 - 면적으로 보면, 전남 199.82km², 경기 190.25km², 경북 136.14km², 충북 110.10km², 경남 107.13km² 순으로 나타남
 - 그러나 전체 면적보다 지정면적/보호구역개소의 현황을 보면 부산이 1개소가 지정되어 있으나 면적이 88.50km²으로 가장 컸으며, 대전 역시 1개소로 면적이 77.71km²로 두 번째 큰 규모에 해당하고, 경기(17.30km²), 대구(15.89km²)과 큰 차이를 보임
 - 부산과 대전의 전체면적으로 비교해 볼 때, 부산이 771.33km²로 상수원보호구역은 전체 면적 중 11.4%이며, 대전은 539.76km²로 전체면적 중 14.3%가 해당함
 - 따라서 전국적으로 상수원보호구역은 1개로 가장 적은 수이나 1개 보호구역 당 면적과 전체 면적으로 비교했을 때 가장 큰 규모에 해당함

| 표 10 | 상수도시설 현황

구분	보호구역 (개소)	지정면적 (천㎡)	1개 보호구역 당 면적 (지정면적/보호구역개소, ㎡)
계	273	1,130.5	4.14
서울	1	6.45	6.45
부산	1	88.50	88.50
대구	3	47.67	15.89
광주	3	26.99	9.00
대전	1	77.71	77.71
울산	2	11.08	5.54
세종	-	-	-
경기	11	190.25	17.30
강원	46	95.70	2.08
충북	8	110.10	13.76
충남	6	5.54	0.92
전북	10	25.63	2.56
전남	76	199.82	2.63
경북	73	136.14	1.86
경남	23	107.13	4.66
제주	12	1.82	0.15

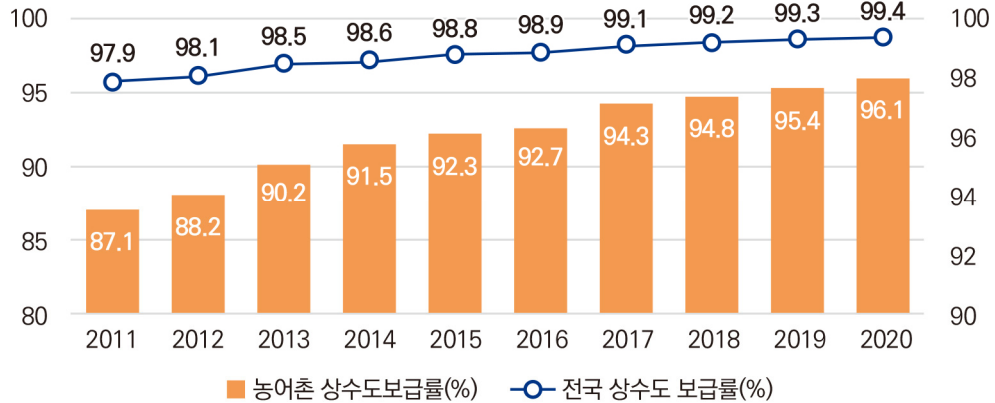
출처 : 환경부(2020)

□ 정부는 전국에 일반상수도를 보급하고 있고 농·어촌지역에도 상수도 시설을 확충하였으며, 대전광역시의 상수도보호구역은 지정수 대비 큰 면적을 차지하고 있음(환경부, 2020)

- '20년 기준으로 볼 때, 전국 일반상수도 보급률은 99.4%이며, 상수도 시설 확충에 따라 농·어촌지역 보급률도 지속 상승하여 96.1% 수준임
 - 수도사업은 일반수도, 공업용수도, 전용수도로 구분되며, 일반수도는 광역상수도(국가), 지방 및 마을상수도(지자체)로 구분됨
 - '20년 기준, 전국 161개 지방상수도 사업자(지자체) 및 광역상수도 사업자(한국수자원공사)가 지방 및 광역상수도시설 운영 중이며, 지방상수도를 관리하는 전체 161개 지자체 중 27개 지자체는 수도법(제23조 등)에 근거하여 수도시설을 전문기관에게 위탁 운영 중



| 그림 1 | 연도별 상수도 보급률 추이



- 전국 취수시설은 '20년 기준 507개소, 전체 시설용량은 33,195천 m^3 /일이며, 지방상수도 및 광역상수도 연간 총 취수량은 6,943백만 m^3 임

| 표 11 | 전국 취수시설 용량 및 연간 취수량

구분	개소	시설용량(천 m^3 /일)	연간 총 취수량(백만 m^3 /년)
계	507	33,195	6,943
지방상수도	476	19,079	3,646
광역상수도	31	14,116	3,297

출처 : 환경부(2020)

- 전국 정수시설은 '20년 기준 485개소, 전체 시설용량은 27,400천 m^3 /일이며, 지방상수도 및 광역상수도 연간 총 생산량은 6,516백만 m^3 임

| 표 12 | 전국 정수시설 용량 및 연간 생산량

구분	개소	시설용량(천 m^3 /일)	연간 총 취수량(백만 m^3 /년)
계	485	27,400	6,516
지방상수도	447	20,148	4,599
광역상수도	38	7,252	1,917

출처 : 환경부(2020)

- 상수원보호구역은 수돗물의 안전한 공급을 위해 수질오염 우려가 있는 행위를 폭넓게 금지하고 있으며, 법령상 금지행위의 유형은 행락·야영·야외취사 등 비교적 일상적인 활동부터 선박·운항·세차 등 오염물 배출 가능성이 큰 행위에 이르기까지 다양하고, 지자체 조례나 고시를 통해 더 엄격한 제한이 부가되는 경우도 적지 않음

| 표 13 | 상수원보호구역의 행위제한

수도법 제7조(상수원보호구역 지정 등)

③제1항과 제2항에 따라 지정·공고된 상수원보호구역에서는 다음 각 호의 행위를 할 수 없다.

출처 : 국가법령정보센터에서 검색

- 「수도법」은 폐기물, 농약, 가축분뇨 투기 등 수질오염을 유발하는 행위는 물론, 행락, 야영, 수영과 같은 레저 활동까지 명시적으로 금지하고 있다. 법령 해석상, 시행령에 명시된 행위들은 그 자체로 '상수원을 오염시킬 명백한 위험이 있는 행위'로 간주되어 별도의 위험성 판단 없이 금지됨
- 이 체계 아래에서 숙박시설이나 일반적인 의미의 음식점은 오·폐수와 고형폐기물, 교통 유발 등을 통해 수질과 생태에 위해를 야기할 소지가 높다고 평가되므로, 실무적으로는 사실상 불허가 일반적임
- 다만, 상수원보호구역 내에서는 오염물질을 생성하고 배출하는 공장의 설립은 금지되나, 제7조 제3항 제1호 단서에 따라 허용되는 행위들이 존재하며 제1호 가목에 따라 취수 및 정수시설의 설치가 가능하며, 제4항에 따라 제한된 범위 내에서의 개발행위 허가 및 신고에 따라 가능함



| 표 14 | 상수원보호구역의 행위제한 세부내용

수도법 제7조(상수원보호구역 지정 등)

③ 제1항과 제2항에 따라 지정·공고된 상수원보호구역에서는 다음 각 호의 행위를 할 수 없다.

1. 「물환경보전법」 제2조제7호 및 제8호에 따른 수질오염물질·특정수질유해물질, 「화학물질관리법」 제2조 제3호에 따른 허가물질, 같은 조 제4호에 따른 제한물질, 같은 조 제5호에 따른 금지물질 및 같은 조 제7호에 따른 유해화학물질, 「농약관리법」 제2조제1호에 따른 농약, 「폐기물관리법」 제2조제1호에 따른 폐기물, 「하수도법」 제2조제1호·제2호에 따른 오수·분뇨 또는 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 가축분뇨를 사용하거나 버리는 행위. 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위는 제외한다.
 - 가. 취수시설, 정수시설, 「물환경보전법」 제2조제17호에 따른 공공폐수처리시설, 「하수도법」 제2조제9호에 따른 공공하수처리시설 또는 국가·지방자치단체에 소속된 시험·분석·연구 기관에서 「화학물질관리법」 제2조 제3호에 따른 허가물질, 같은 조 제4호에 따른 제한물질, 같은 조 제5호에 따른 금지물질 및 같은 조 제7호에 따른 유해화학물질을 수처리제(「먹는물관리법」 제3조제5호에 따른 수처리제를 말한다), 중화제, 소독제 또는 시약으로 사용하는 행위
 - 나. 법률 제10976호 수도법 일부개정법률의 시행일(2012년 1월 29일을 말한다), 「화학물질관리법」 제2조제3호에 따른 허가물질, 같은 조 제4호에 따른 제한물질, 같은 조 제5호에 따른 금지물질 및 같은 조 제7호에 따른 유해화학물질 고시일 또는 상수원보호구역 공고일 이전부터 「화학물질관리법」 제2조제3호에 따른 허가물질, 같은 조 제4호에 따른 제한물질, 같은 조 제5호에 따른 금지물질 및 같은 조 제7호에 따른 유해화학물질을 사용하고 있는 사업장에서 그 허가물질, 제한물질, 금지물질 및 유해화학물질이나 그 대체물질을 사용하는 행위
 2. 그 밖에 상수원을 오염시킬 명백한 위험이 있는 행위로서 대통령령으로 정하는 금지행위
- ④ 제1항과 제2항에 따라 지정·공고된 상수원보호구역에서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하려는 자는 관할 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장의 허가를 받아야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 행위인 경우에는 신고하여야 한다.
1. 건축물, 그 밖의 공작물의 신축·증축·개축·재축(再築)·이전·용도변경 또는 제거
 2. 임목(立木) 및 대나무의 재배 또는 벌채
 3. 토지의 굴착·성토(盛土), 그 밖에 토지의 형질변경
- ⑤ 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장은 제4항 각 호 외의 부분 단서에 따른 신고를 받은 경우 그 내용을 검토하여 이 법에 적합하면 신고를 수리하여야 한다.
- ⑥ 제1항부터 제4항까지의 규정에 따른 상수원보호구역의 지정절차, 허가의 기준에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

출처 : 국가법령정보센터에서 검색

- 그럼에도 불구하고 개발제한구역 제도의 일부 예외가 이론상 열려 있더라도 「수도법」 제7조 제3항 2호의 그 밖에 상수원을 오염시킬 명백한 위험이 있는 행위로서 대통령령으로 정하는 금지행위가 명시되어 있어 상수원보호구역은 보다 강한 제한으로 인해 설치 가능성이 차단된다고 볼 수 있음⁷⁾

7) 법제처 법령해석 사례(https://www.moleg.go.kr/lawinfo/nwLwAnlInfo.mo?mid=a10106020000&cs_seq=439708¤tPage=3&keyField=&keyWord=&sort=date, 2025년 10월 30일 검색)

2) 상수원보호구역의 정책동향

□ 과거부터 정부는 상수원보호구역의 수질관리를 최우선으로 두고 규제강화를 두고 있었으나, 최근에는 해당 법령 개정 등을 통해 지역주민 생활과 조화를 위해 규제완화를 추진함

- 환경부는 2012년 6월 5일, 상수원수의 수질을 체계적이고 합리적으로 개선하기 위해 상수원보호구역의 운영·관리체계를 강화하는 ‘상수원보호구역 관리제도 개선(안)’을 발표함⁸⁾
 - ‘상수원보호구역 관리제도 개선안’은 보호구역 수질관리계획 수립 의무화, 하천구역 내 농작물 신규경작금지, 개인하수처리 시설 설치기준 강화 등을 주요내용임
 - 세부내용으로는 상수원보호구역별 수질관리계획 수립·추진이 의무화, 하천구역 및 담수구역에서의 농작물 신규경작이 금지, 오수·분뇨 및 가축분뇨의 처리 강화, 개인하수처리 시설 공영관리제 도입 및 불법행위 단속 강화, 지역특성을 활용한 문화·체육·교육시설의 설치허용 등 일부규제의 합리화를 추진하겠다고 밝힘
- 반면, 2021년 10월 18일에는 상수원보호구역 관리와 주민생활 간 조화를 도모하기 위해 ‘상수원관리규칙’ 개정안을 입법예고함⁹⁾
 - 개정안은 엄격한 관리·운영방안 마련을 전제로 자전거레저특구 중 일부 한정된 지역에서 원거주민 위주의 푸드트럭 운영 근거를 마련하고, 현행규정 중 주민불편을 유발하는 미비사항을 개선하기 위한 것임
 - 세부내용으로는 상수원보호구역 내 자전거레저특구에서 푸드트럭을 제한적으로 허용하는 방안을 내용을 담고 있음
 - 환경정비구역 내 소매점이 멸실된 이후 주택을 신축하는 것은 가능하나, 소매점에서 주택으로의 용도변경은 불가하여 소매점 멸실 조장우려 등 주민불편이 발생하여 개정안을 통해 소매점에서 주택으로의 용도변경을 가능하게 하는 규정을 마련하였다는 것임
 - 추가적으로 또한, 무분별한 재용도변경을 통해 주택을 타용도로 변경·이용하는 사례를 방지하기 위해, 주택으로 용도변경 후 5년 동안은 재용도변경을 제한함

8) 환경부(2012년 6월 5일). ‘상수원보호구역 수질개선을 위한 관리체계 강화’

9) 환경부(2021년 10월 18일). ‘상수원관리규칙 개정안 입법예고…환경보전과 규제지역 주민생활 조화 도모’



- 특히, 최근에는 환경 관련 토지이용규제 개선은 엄격한 오염관리를 통한 환경보호를 전제로하여 상수원보호구역의 규제완화를 추진함¹⁰⁾
 - 세부내용으로는 상수원보호구역 내 모노레일, 청소년수련원 설치 역시 수질오염물질 저감방안 마련, 오수의 상수원 유입 차단 등의 조건을 달성해야 가능하다는 점을 강조함
 - 환경정비구역 내 음식점의 면적 제한 완화 역시, 공공하수처리시설의 방류수 수질이 법정기준의 50% 이내로 관리되는 경우에 한하여 완화한 것이며, 수변구역 지정 해제도 하수처리구역 중 발생 하수 전량이 공공하수처리장에서 처리되는 지역을 대상으로 현지 실태조사를 통한 심층검토, 수계관리위 의견수렴 등을 거쳐 이루어지고 있다는 점을 피력함
 - 이와 같은 규제완화의 조치는 오염 처리 기술, 모니터링 기술 등의 발전을 반영하여, 환경 오염 예방을 위한 엄격한 조건들을 준수하는 경우에 한하여, 규제로 인한 국민의 불편을 해소하는데 목적이 있음

10) 국무조정실(2024월 11월 28일). '상수원보호구역 규제 완화 등의 환경오염 방지 관련 보도참고자료'

4. 계족산 권역 사업 추진 현황

1) 생태부유습지 조성사업

- 마을 등에서 발생한 비점오염원을 습지를 통해 처리하여 대청호 수질 개선 및 친환경 경관조성을 통한 주거환경 개선 사업을 추진함
- 생태부유습지는 대덕구 삼정동 36번지, 83번지에 위치한 곳으로 사업기간 2년(2011년~2012년)동안에 사업비가 1,000백만 원 투입됨
 - 습지 조성을 통해 비점오염 유입이 저감을 통해 대청호 수질 개선을 목표로 한 친환경적인 사업으로 사업규모가 21,000㎡에 달함

| 표 15 | 생태부유습지 조성사업 개요

구분	내용
사업개요	위치 • 대덕구 삼정동 36번지, 83번지
	사업기간 • 2011년~2012년
	사업규모 • 21,000㎡
	사업비 • 1,000백만 원
추진실적	• '10. 10. : 특별지원사업계획서 제출(구→금강청) • '10. 12. : 특별지원사업계획 확정 통보(금강청→구) • '11. 02. ~ 11. 06. : 실시설계용역 등 추진 • '11. 07. ~ 12. 04. : 생태부유습지 조성공사 추진 및 완료

출처 : 대덕구청 내부자료(2025)

| 그림 2 | 생태부유습지 위치 및 현장사진





2) 거대역새습지 조성사업

□ 배오개천하류 일원 역새습지 및 수생식물원을 조성하여 수질개선과 녹조방지, 수생태계 복원 및 자연학습장 제공 등 지역명소로 조성하기 위한 사업을 추진함

- 거대역새습지는 대덕구 이현동 1번지에 위치한 곳으로 사업기간 2년(2012년~2013년) 동안에 사업비가 1,000백만 원 투입됨
- 사업추진을 위해 현장조사를 실시하고, 지역주민을 대상으로 사업계획에 대한 안내를 통해 주변시설과 연계된 경관 제공 및 주민의 동의에 기반한 사업이 추진됨

표 16 | 거대역새습지 조성사업 개요

구분	내용
사업개요	위치 • 대덕구 이현동 1번지
	사업기간 • 2012년~2013년
	사업규모 • 26,000㎡
	사업비 • 1,000백만 원
추진실적	• '12. 01. : 특별지원사업 지원 확정(금강유역청) • '12. 01. : 실시설계용역 착수 및 현장조사 추진 • '12. 02. : 지역주민 사업계획 안내 • '12. 03. : 생태공원조성계획(안) 작성 • '12. 05. : 영농손실보상협의 및 공사발주 • '12. 06. ~ 13. 11. : 공사추진 및 완료

출처 : 대덕구청 내부자료(2025)

그림 3 | 거대역새습지 위치 및 현장사진



출처 : 대덕구청 내부자료(2025)

3) 비점오염저감시설 조성사업

□ 도로 등에서 발생한 비점오염원을 습지를 통해 처리하여 대청호 수질개선 및 친환경 경관조성을 위한 주거환경 개선 사업을 추진함

- 비점오염저감시설은 대덕구 삼정동 165번지에 위치한 곳으로 사업기간 2년(2013년~2014년)동안에 사업비가 2,750백만 원 투입됨
- 비점오염저감시설은 친환경시설로 상수원 수질을 보호하기 위해 설치되는 것으로 사업 추진을 위해 상수원보호구역에 위치한 지역주민을 대상으로 협의보상함

표 17 비점오염저감시설 조성사업 개요

구분	내용
사업개요	위치 • 대덕구 삼정동 165번지
	사업기간 • 2013년~2014년
	사업규모 • 19,000㎡
	사업비 • 2,750백만 원
추진실적	• '13. 02. ~ 14. 02. : 실시설계용역 추진 • '13. 09. ~ 13. 12. : 협의보상 • '14. 04. : 공사 착공 • '14. 12. : 공사 완료

출처 : 대덕구청 내부자료(2025)

그림 4 비점오염저감시설 위치 및 현장사진



출처 : 대덕구청 내부자료(2025)



4) 생태습지 조성사업

□ 개발제한구역에 위치한 갈전동의 자연환경과 지역의 경관자원을 보전·관리·형성함으로써 지역의 특성을 강화하고 쾌적한 환경을 조성하기 위한 사업을 추진함

- 생태습지는 대덕구 갈전동 489-1번지에 위치한 곳으로 사업기간 2년(2022년~2023년) 동안에 사업비가 1,400백만 원 투입됨
- 생태습지는 자연적 혹은 인위적으로 훼손된 습지 생태계를 복원하거나 새로운 습지를 만들어 수질정화, 생물다양성 증진, 기후변화 완화 등 습지가 가진 고유의 기능을 회복하고 증진시키는 것으로 9,920㎡를 조성하기 위하여 환경영향평가를 수행함

| 표 18 | 생태습지 조성사업 개요

구분	내용
사업개요	위치 • 대덕구 갈전동 489-1번지
	사업기간 • 2022년~2023년
	사업규모 • 9,920㎡
	사업비 • 1,400백만 원
추진실적	• '21. 04. ~ 05. : 실시설계용역 및 소규모환경영향평가 용역 착수 • '21. 5. ~ 9. : 편입토지 보상금 지급(토지 5필지, 288백만 원) • '22. 1. 25. : 실시설계용역 완료 • '22. 4. 21. : 소규모환경영향평가 용역 완료 • '22. 5. ~ 6. : 행위허가 등 행정절차 이행 • '22. 6. 28. : 착공 • '23. 3. 8. : 준공 • '24. 11. ~ 12. : 공중화장실 설치

출처 : 대덕구청 내부자료(2025)

| 그림 5 | 생태습지 위치 및 현장사진



출처 : 대덕구청 내부자료(2025)

5) 생태습지 누리길 조성사업

- 대청호 주변의 관광자원을 활용하여 여가녹지 조성으로 GB(Green Belt) 개발 소외감을
 불식시키고 지역 주민 소득 증대에 기여하고자 사업을 추진함
- 생태습지 누리길은 대덕구 신탄진동 대청호 일원으로 개발제한구역 주민지원사업 환경
 문화에 선정되어 사업기간 1년(2017년)동안에 사업비가 900백만 원 투입
 - 기존 조성된 주차장과 생태습지를 연결하는 누리길을 조성하여 대청호 관광객 증가 및
 지역 주민편의시설 제공을 통해 관광확산에 기여함
 - 누리길과 같은 탐방로의 조성은 단순히 길의 역할보다 습지의 가치를 극대화하고 주민과
 공유하는 것으로서 생태습지의 본연의 환경적 기능을 유지할 수 있는 사업임

| 표 19 | 생태습지 조성사업 개요

구분	내용
사업개요	위치 • 대덕구 신탄진동 대청호 일원
	사업기간 • 2017년
	사업규모 • 누리길 조성 1식(보행데크 및 경관조명 설치)
	사업비 • 900백만 원
추진실적	• '16. 09. : '17년 개발제한구역 주민지원사업 환경문화 선정 • '17. 02. ~ 17. 06. : 실시설계용역 추진 • '17. 07. ~ 17. 12. : 공사 추진 및 완료

출처 : 대덕구청 내부자료(2025)

| 그림 6 | 생태습지 누리길 위치 및 현장사진



출처 : 대덕구청 내부자료(2025)



6) 농촌체험휴양마을 활성화 사업

- 도시와 농촌 간 교류의 활성화를 통해 농촌지역 주민의 농외소득 향상 및 지역사회 통합에 기여하고자 대청호 두메마을과 장동계족산마을의 사업비 일부를 지원함
- 농촌체험휴양마을은 「도시와 농어촌 간 교류촉진에 관한 법률」 제6조 및 제12조, 「대전광역시 농업·농촌 및 식품산업 지원 조례」 제9조에 근거를 두고 있음
- 체험객의 편익 증진과 안전을 위한 체험마을의 시설 설치와 체험마을의 자생력을 확보하기 위해 추진하는 사업비 일부를 지원함

표 20 | 농촌체험휴양마을 활성화 사업 개요

구분	내용
사업개요	위치 • 두메마을: 대덕구 이현동 212-4 • 장동계족산마을: 대덕구 장동 81-1
	사업기간 • 2025년 1월~12월
	사업비 • 42,410천 원(시비 35%, 구비 35%, 자부담 30%)

출처 : 대덕구청 내부자료(2025)

그림 7 | 농촌체험휴양마을 위치



출처 : 대덕구청 내부자료(2025)

7) 빈집정비사업

- 지역의 인구감소로 인해 빈집이 증가하고 있으며, 방치된 빈집은 경관 훼손, 안전 위협, 위생문제 등 우범지대로서 인식되고 주거환경을 저해하여 사회적 문제를 야기함
 - 방치된 빈집은 농어촌뿐만 아니라 도시까지 확산하여 지역의 위생·안전 등 주거환경을 악화시키고 주변 지역 가치를 하락시키는 등 다양한 사회·경제적 문제 유발함
 - 전국 빈집은 총 134,009호(도시 55,914호, 농어촌 78,095)로 이중 활용가능은 87,689호이며, 철거가 필요한 집은 46,320호에 달함(관계부처합동, 2025.5.1.)
 - 대전시는 빈집을 확인하고 등급 판정 등 2기 실태조사를 통하여 빈집정보시스템을 현행화하였으며, 25년 빈집정비계획 수립을 위한 기초자료를 준비함
 - 23년부터는 대전형 빈집정비 녹색인프라 사업(매입형)과 24년 행안부 국비지원사업(철거·보수) 참여를 통해 빈집정비를 추진함
 - 2024년 대전시의 총 빈집은 3,867호이며, 그 중 유성구가 921호로 가장 많고, 중구 882호, 대덕구 544호 순임
 - 정비 대상을 보면 총 1,798호 중 중구 474호로 가장 많으며, 서구와 동구가 각각 361호, 360호 순으로 나타남
 - 전체 빈집 중 4등급이 136호로 중구가 92호이며, 동구 18호, 서구 11호, 대덕구 9호, 유성구 6호 순으로 나타남

표 21 | 2024년 대전시 빈집현황

구분	전체	미 정비대상	정비대상	비고
동구	1,078	718	360	4등급: 18
중구	882	408	474	4등급: 92
서구	442	81	361	4등급: 11
유성구	921	612	309	4등급: 6
대덕구	544	250	294	4등급: 9
합계	3,867	2,069	1,798	4등급: 136

출처 : 대덕구청 내부자료(2025)

- 확인된 빈집은 안전관리 조치명령과 이행강제금을 부과하는 등 행정절차를 통해 소유자의 자진 빈집관리를 유도함



5. 시사점

1) 규제의 양면성

□ 국가는 모든 국민의 인간다운 생활과 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 법을 통해 보장하고 있는 반면, 때에 따라서는 법에 의해 권리를 제한하기도 함

- 우리나라 「헌법」은 국민이 주권자이고 모든 권력은 국민으로부터 나온다는 기본방향(제2조)을 시작으로, 모든 국민은 인간으로서 존엄과 가치, 행복추구권(제10조), 법률에 의한 제재(제13조)를 비롯하여 인간다운 생활을 할 권리(제34조), 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리(제35조)까지 명시하고 있음
- 「헌법」의 대원칙에 따라 규제와 연계된 토지이용규제 기본법의 목적도 규제의 목적을 투명성과 국민의 토지이용의 불편을 줄이고 국민경제의 발전이라는 점을 제시함
- 특히, 「행정규제기본법」은 불필요한 규제를 줄이고 비효율적인 규제의 신설을 억제함으로써 국민의 삶의 질을 높이고 국가경쟁력의 지속적인 향상을 목적으로 하고 있음
- 이와 같이 헌법과 규제관련 법령은 국민의 자유를 보장하면서도 국가의 목적 달성을 위해서는 법률을 통해 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하기도 함
 - 헌법에서 제시된 국민의 권리가 법에 의해 보장되어 있다면, 그 권리를 제한하는 것도 법에 의해서만 할 수 있는 취지로서 행정규제기본법은 규제 법정주의를 채택하고 있음¹¹⁾

□ 국민은 환경을 누릴 수 있는 권리를 보장받고 있는 동시에 환경을 보전해야 하는 책무도 함께 부여받고 있는 바, 권리와 책무의 근본적 가치는 안정적인 사회와 인간다운 삶을 위한 조치임

- 「헌법」은 국민의 자유와 권리는 법에 의해 보장받으나 국가안전보장과 질서유지, 공공복리를 위해서 자유와 권리의 본질적인 내용이 아닌 이상 필요한 경우 법률로 제한할 수 있음(제37조)
- 앞서 제시한 쾌적한 환경에서 생활할 권리뿐만 아니라 국가와 국민 모두가 환경보전을 위한 노력(제35조)이 강조되는 이유도 사회구성원으로서 역할로 볼 수 있음

11) 행정규제기본법 제4조 제1항은 규제는 법률에 근거하여야 하며, 동법 동조 제3항에서는 행정기관이 법률에 근거하지 않은 규제에 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과할 수 없다고 제시하고 있음

- 특히, 이와 같은 환경규제는 과세나 재정지출과 같이 정부가 사용할 수 있는 핵심수단으로서 지역발전을 비롯해 최근 기후변화까지 환경보전을 위해 고려하지 않을 수 없음
- OECD(2010b)는 환경규제의 긍정적 효과와 부정적 효과를 구분하여 제시함
 - 긍정적 효과는 경쟁기업의 생산비용을 증가시켜 경제성장의 선순환을 유도하여 환경적인 재화와 서비스에 대한 수요를 창출할 수 있으며, 경쟁기업의 생산비용을 증가시켜 환경적 생산을 하고 있는 기업의 비용을 낮추고, 환경의 질이 높아짐으로 인해 기업의 경제적 가치를 증가시킴
 - 부정적 효과는 기업의 수요를 감소시키고 환경성과의 수준이 개선되지 않은 상황에서 투입요소의 가격을 인상시켜 기업의 부담 증가로 이어지며, 환경정책으로 인한 거래 비용의 증가, 조세, 부담금 등 새로운 비용부담까지 이어짐
- 김은경(2010)은 적절하게 합리적으로 설계된 환경규제는 자원의 비효율성과 잠재적인 기술개선의 필요성 등에 대해 기업에게 신호를 제공해주며 기업에게 비용을 부담을 증가시킬지라도 기업의 행위를 변화시켜 규제의 부정적 효과가 상쇄된다고 언급함
 - 규제로 인해 자원의 효율적 이용과 규제에 순응하기 위한 기술개발의 필요성을 느끼게 만들어 주며, 불확실성을 감소시켜 환경에 대한 투자를 증가시키고 확실성이 상대적으로 더 큰 분야에 투자를 촉진함
 - 결국 환경규제로 인해 효율성 개선 노력을 유도하고 생산비용의 증가를 충분히 상쇄할 만큼 충분한 효율성 개선 노력이라는 성과에 연결됨

□ 환경규제를 통한 긍정적인 파급효과가 있음에도 불구하고, 환경에 있어 규제의 긍정적인 효과는 장기가 아닌 단기에서 구분되는 결과이므로 적절하게 조절이 필요함

- 환경규제는 환경보전에 연계되어 추진되고 있는 상황에서 혁신을 견인할 수 있는 도구로 작용할 수 있으나, 다른 산업의 혁신을 위해 투입될 자원을 분산시킴으로써 경제 전체의 총 혁신의 양이 감소되어 결국 쇠퇴로 이어질 수 있음(Pickman, 1998)
- 환경규제로 인한 긍정적 효과에 따른 경쟁력의 결과는 상호 부분적으로 상쇄되는 과정에서 실질적인 순수한 효과를 만들기 때문이며, 시간적 고려가 필요함(Rugman, 1998)
 - 환경규제의 대응방식에 따른 영향은 시간에 따라 다르게 나타나며, 이에 대한 성과는 단기적 관점에서 긍정적인 효과가 많기 때문에 규제의 남발은 자제할 필요가 있음



□ 환경규제의 완화로 인한 결과는 난개발과 수질오염에 의한 물환경 변화에 직접적으로 영향을 주므로 토지와 수질 보호를 위한 친환경 기술의 도입이 요구됨(이병국 외, 2019)¹²⁾

- 1998년 「국토이용관리법」 개정으로 국토이용체계를 개편하면서 새롭게 도입된 준농림지역을 허용행위 나열식에서 불허행위 나열식으로 바꾸고 토지형상 변경행위와 환경오염에 관련된 공장의 입지만 제한하도록 함
- 제도의 변화로 준농림지역에 개발행위가 가능해짐으로 공장, 음식, 숙박 등의 입지가 확대되어 수질오염 등 물환경에 부정적인 영향을 미치게 됨
 - 팔달상수원지역의 경우 음식, 숙박시설과 아파트 공장, 축산시설이 증가하면서 법 개정 이후 BOD(Biochemical Oxygen Demand)¹³⁾발생량이 증가함
- 개발제한구역의 경우, 1971년 「도시계획법」에 의해 수도권을 포함한 14개 도시권에 지정되었는데, 1998년에 중소도시를 시작으로 해제가 시작된 이후 환경이 오염됨
 - 전성우 외(2013)은 개발제한구역 해제로 인해 도시확장과 난개발, 교통량 확대 등으로 인해 생태네트워크 및 생물 다양성에 부정적인 영향을 주어 자연환경과 수질·대기환경의 악화, 폭염에 기후변화를 초래하게 되었다고 지적함
 - 송슬기 외(2015)도 개발제한구역 해제 이후 개발제한구역의 해제로 인해 수질환경의 개선 속도가 둔화되고, COD(Chemical Oxygen Demand)¹⁴⁾가 급격하게 상승하는 특성을 보였으며 이는 비점오염원의 영향을 시사하고 있다고 분석함
- 토지이용규제는 상수원 등 민감지역에 적용할 수 있는 중요한 사전예방대책으로서 필요할 경우 환경기술을 적용한 환경규제를 강화하여 외부비용을 감당할 필요가 있음
 - 토지이용규제의 적용이나 강화는 수질오염에 직접적으로 영향을 주는 폐수배출형태를 변화시켜 무방류 시스템(zero discharge)과 같은 새로운 기술을 촉진·적용이 필요함

12) 이병국 외(2019)의 연구를 정리한 것임

13) BOD(Biochemical Oxygen Demand) : 생화학적(생물학적) 산소 요구량. 미생물이 수용액 내에 존재하는 유기물을 분해하기 위해 필요로 하는 산소량을 의미함. 이처럼 BOD가 물 속에 녹아있는 유기물을 분해하는 데 필요한 산소량이기 때문에 물의 오염도를 나타내는 척도가 될 수 있음. 즉, BOD가 높을수록 유기물이 다량으로 존재하는 오염된 물이라는 의미임(<https://namu.wiki/w/%EC%83%9D%ED%99%94%ED%95%99%EC%A0%81%20%EC%82%B0%EC%86%8C%20%EC%9A%94%EA%B5%AC%EB%9F%89>, 나무위키, 2025년 12월 4일 검색)

14) COD(Chemical Oxygen Demand) : 수용액 내의 유기물 등의 오염물질을 산화제로 정화하는 데 소비되는 산소량을 ppm단위로 나타낸 것. 오염된 물일수록 유기물이 많기 때문에 산화에 필요한 산화제의 양이 늘어나고, 따라서 COD값도 커지게 됨(<https://namu.wiki/w/%ED%99%94%ED%95%99%EC%A0%81%20%EC%82%B0%EC%86%8C%20%EC%9A%94%EA%B5%AC%EB%9F%89?from=CoD>, 나무위키, 2025년 12월 4일 검색)

- 우리나라 개발제한구역의 지정면적과 해제면적을 살펴보면 2022년에 지정면적이 3,793㎢인 반면 해제된 면적은 없었으며, 2023년에는 해제면적이 4㎢로 지정면적은 3,789㎢로 감소하였고, 2024년에는 해제면적이 7㎢로 지정면적이 3,781㎢임
- 정부의 개발제한구역에 대한 규제 관련 법령 개정과 달리 해제면적 추세는 미온적임
 - 앞선 연구에서도 5개의 시설에 대한 규제를 완화하였다고 밝히고 있을 뿐만 아니라 지표 해석에서도 같은 맥락으로 언급하고 있으나 이 중 숙박시설에 대한 완화내용은 없음

표 22 | 개발제한구역 지정 및 해제현황

(단위 : ㎢)

구분	2022		2023		2024	
	해제면적	지정면적	해제면적	지정면적	해제면적	지정면적
전국 계	0	3,793	4	3,789	7	3,781
서울특별시	0	150	0	150	0	150
부산광역시	0	250	2	248	0	248
대구광역시	0	400	0	400	0	400
인천광역시	0	84	0	84	0	83
광주광역시	0	244	0	244	0	244
대전광역시	0	304	1	303	1	302
울산광역시	0	269	0	269	1	267
세종시	0	41	0	41	0	41
경기도	0	1,131	1	1,130	4	1,126
강원도	0	0	0	0	0	0
충청북도	0	54	0	54	0	54
충청남도	0	25	0	25	0	25
전라북도	0	0	0	0	0	0
전라남도	0	268	0	268	1	267
경상북도	0	115	0	115	0	115
경상남도	0	458	0	458	0	458
제주도	0	0	0	0	0	0

출처 : e-나라지표(2025)



2) 자연환경 보전과 친환경 기술을 접목한 사업의 지속적 추진 필요

□ 인간과 자연이 공존하는 과정에서 자연적인 생태계 훼손보다 지역개발을 위한 정책의 결과로 인위적인 훼손을 복원하기 위한 환경 구축은 건강한 생태계에 있어 필수요소임

- 대덕구청은 생태습지 및 생태부유습지 조성을 통해 마을 등에서 발생한 비점오염원을 자연적으로 처리하기 위한 친환경 경관을 조성하여 대청호의 수질을 개선함
- 거대역새습지는 일반 생태습지가 다양한 수생식물을 혼합하여 조성하는 것과 달리, 식물의 성장속도와 정화능력을 극대화한 특수 습지로 수질을 고효율로 정화함
- 이와 같은 시설은 깨끗한 물환경을 위해 필요한 기반시설이며, 인공습지와 같은 자연형 시설은 수질 정화뿐만 아니라 생태계 복원과 시민 휴식이라는 효과 제공
- 조성된 사업이 효과가 지속적으로 유지될 수 있도록 잘 관리된 길을 통해 생태계 보전에 기여하여 지역개발이 반드시 자연환경을 훼손한다는 고정된 공식을 제거함

□ 지역개발에 의해 훼손된 자연을 친환경적 기술을 접목한 시설 구축을 통해 자연훼손을 최소화하고 지역개발 안정성을 확보하여 정부와 주민 간, 정책의 신뢰성을 확보함

- 비점오염저감시설은 도시, 도로, 농경지, 고사장 등 특정할 수 없는 넓은 지역에서 빗물과 함께 씻겨 내려오는 오염물질을 걸러내고 줄이기 위해 만드는 시설임
- 대덕구에 설치된 비점오염저감시설은 자연의 정화원리를 이용한 자연형 인공습지로 조성된 것으로서 역새와 갈대가 우거진 생태공원처럼 보이는 것이 특징임
 - 비점오염저감시설은 대청호의 수질보호가 주목적인 공간으로서 습지 내부에서 여러 단계를 거치며 자연적으로 깨끗해지고 이를 방류하여 물관리의 선순환체계를 구축함
 - 대청호 인근 산책로를 조성하여 습지를 전체적으로 둘러볼 수 있는 길과 다양한 수생식물을 관찰할 수 있는 생태학습의 장으로 인식되고 있음
- 사업추진과정에서 정부의 일방적인 정책추진을 지양하고, 지역주민을 대상으로 사업 계획 안내를 통해 지역개발의 청사진을 제공하여 정부의 정책신뢰성이 증대됨
 - 사업조성 과정에서 지역주민을 대상으로 사업계획을 사전에 설명하고, 정책에 의한 주민의 재산손실에 대한 협의 및 보상을 추진하여 정책의 저항을 낮추고자 노력함

3) 지역의 활성화와 안전을 위한 지역개발문화 조성 및 정착

- 대한민국의 빈집 문제는 빈집 정책이 경관 훼손, 안전 문제 등 부정적 외부효과를 제거하는 대응 외에도 빈집을 지역재생을 위한 잠재적 자산으로 전략적으로 전환됨
- 농촌 지역에서는 고령화로 인해 농업에 종사할 수 없게 되거나, 자녀들이 도시로 떠나면서 빈집이 자연 발생적으로 증가하고 있음
 - 빈집 문제가 특정 지역이 쇠퇴하며 인구가 지속적으로 유출되는 구조적 문제에 오랫동안 노출되었음을 의미하며, 전형적인 축소도시 현상의 가시적 징후임
 - 2016년부터 빈집정비사업을 지원으로 빈집정보시스템 구축을 통하여 대전형 빈집정비 녹색인프라 조성계획을 수립 후 추진 중임
 - 2023년에는 대전형 빈집정비사업을 선정하였고, 빈집 매입 및 변경을 추진하였으며, 빈집정비사업 추진을 위한 시·구 간담회로 정부와 주민 간 소통의 장을 마련함
 - 2024년 대전형 빈집정비사업에 선정된 후 2025년 역시 대전형 빈집정비사업에 관한 예산을 확보하여 빈집을 매입하고 정비사업을 추진 중임
 - 빈집이나 공터를 활용하여 정원과 생활권 공원녹지를 확충하기 위해 2023년부터 2027년까지 매년 4개소(총 20개소)를 대상으로 녹색쉼터와 문화공간 조성을 위한 대전 공원 명품화 프로젝트를 추진 중임

표 23 | 대전시 빈집정비사업 추진현황

연도	내용
2016	• 자치구 빈집정비사업 지원 / 전체 64호 정비
2017	• 02 : 빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법 제정
2018	• 05 : 빈집정보시스템 구축 업무협약 / 한국국토정보공사 • 10 : 빈집 및 소규모주택 정비에 관한 조례 제정
2019	• 12 : 빈집실태조사 완료(5개구) / 정비대상 1,798호
2021	• 12 : 빈집정비계획 수립 완료(5개구)
2022	• 08 : 대전형 빈집정비 녹색인프라 조성계획 수립('23~'27 시행)
2023	• 06 : 2023년 대전형 빈집정비사업 선정(6호) 및 사업비 교부(16억 원) • 08 : 빈집정보시스템 위·수탁 업무협약 / 한국부동산원 • 10 : 빈집 매입(5호) 및 변경 • 12 : 24년 빈집정비사업 추진을 위한 시·구 간담회

출처 : 대덕구청 내부자료(2025) 재구성

III

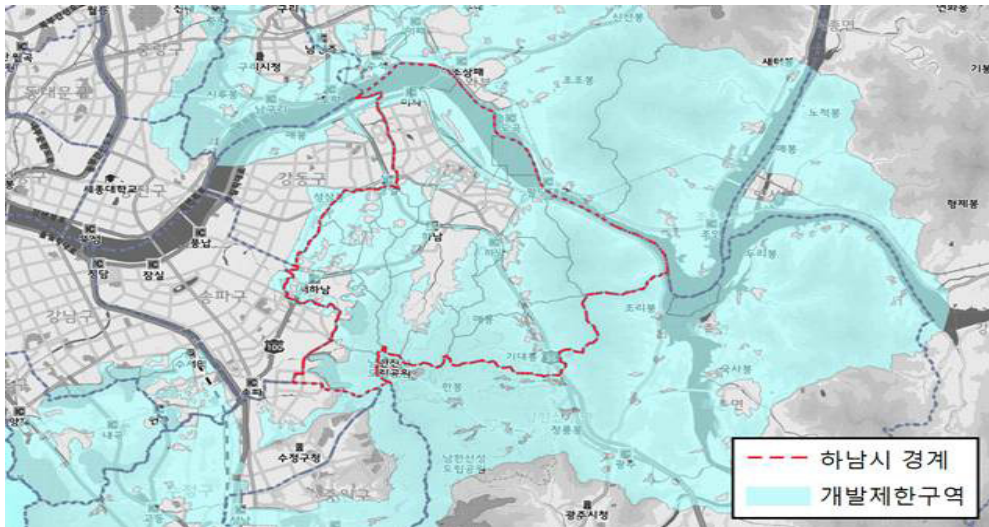
중첩규제 개발 관련 국·내외 사례

1. 국내사례

1) 하남시 개발제한규제 해제 검토

- 하남시는 복잡한 규제환경에 대응하기 위해 토지이용규제법령의 실태를 조사하고 개발 수요에 대응하기 위한 전략과 정기적인 토지용계획을 수립하는 것을 목표로 연구함¹⁵⁾
- 하남은 서울의 동쪽에 위치한 인구 31만8천 명(2021.11.기준)의 도시로, 개발제한구역은 면적 대비 77%로서, 전국 비율 4%, 경기도 전체 비율 11%과 비교하여 현저하게 높은 비율을 보이고 있음

| 그림 8 | 하남시 개발제한구역 현황



출처 : 하남도시공사(2022)

15) 본 내용은 하남도시공사(2022). '하남시 개발제한규제 법제 연구'를 정리한 것임

□ 하남시는 토지소유자나 지역주민이 직접 개발제한구역 해제를 청구할 수 있는 법률상 권리는 인정되지 않는다고 보고 있음

- 앞서 언급한 바와 같이, 헌법재판소는 개발제한구역의 지정에 관하여 규정하고 있던 구 도시계획법 제21조에 대하여 1998. 12. 24. 89헌마214, 90헌바16, 97헌바78(병합) 사건에서 개발제한구역의 지정이라는 제도가 자체는 합헌적인 규정이지만, 구역지정으로 사회적 제약의 범위를 넘는 부담이 발생하는 경우에도 보상규정을 두지 않은 것에 위헌성이 있다는 취지로 헌법불합치결정을 선고함
- 위 헌법재판소의 결정 이후 개발제한구역의 지정절차와 종합적·체계적인 관리를 위한 법적 기반을 마련함으로써 개발제한구역의 보전과 주민의 생활편익의 조화를 도모하며, 개발제한구역으로 지정된 토지에 대하여 정부에 매수를 청구할 수 있도록 함으로써 국민의 재산권을 보장하는 등 위헌의 소지를 없애기 위하여 2000. 1. 28. 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」이 제정됨
- 이와 같은 제정에도 불구하고 위헌 논의에 대해 헌법재판소는 공익상의 필요가 매우 크다는 점과 각종 규제를 완화하는 조치가 존재한다는 점, 일정한 경우 토지매수청구권을 인정하고 있는 점 등을 들어 농림수산업 수행을 위한 건축물만 허용된다는 점에서 직업선택의 자유를 비례의 원칙에 위반하여 침해하는지 여부에 관해 합헌결정함¹⁶⁾
- 위와 같은 헌법재판소의 결정이 있은 후에도 지속적으로 실질적으로 특별조치법의 위헌성을 다투는 시도¹⁷⁾가 있었음에도 불구하고 개발제한구역 해제는 매우 어려움

□ 하남시는 구리월드디자인시티(GWDC) 조성사례를 통해 자체적으로 활용가능성을 검토함

- GWDC 조성사업은 「친수구역 활용에 관한 특별법」(이하 ‘친수구역법’), 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 ‘국토계획법’)을 주된 근거법령으로 시행된 사업임

16) 헌법재판소 2004. 2. 26. 선고 2001헌바80,84,102,103,2002헌바26(병합) 전원재판부 [개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 제11조 제1항 등 위헌소원]

17) 도시관리계획변경결정 취소[헌법재판소 2004.11.09. 2004헌마787], 개발제한구역 해제[광주지방법원 2007. 4. 12. 선고 2006구합4165 판결]



- 서울시는 개발제한구역으로 지정되어 있는 부지에 월드디자인시티 조성사업을 계획하는 것은 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」상 해당 토지를 개발제한구역으로 지정한 목적(도시의 무질서한 확산 방지, 도시 주변의 자연환경을 보전하여 도시민의 건전한 생활환경 확보)에 정면으로 위배된다는 입장임
- 이에 대해 구리시는 GWDC 조성사업이 한강 주변지역을 체계적이고 계획적으로 조성하여 훼손된 환경을 정비하고, 난개발을 방지하며, 지속가능한 발전을 도모하기 위해, 주거·상업·산업·문화 등의 기능을 복합적으로 갖춘 도시를 조성하기 위한 것이므로 사업부지를 개발제한구역에서 해제한다고 하더라도 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 제1조에 위반되지 않는다고 주장함
- 구리시는 위 국토부 중앙도시계획위원회의 조건과 행안부 지방재정중앙투자심사 재검토 요건 충족을 위하여 조정된 사업계획(마스터플랜)에 대하여 삼일회계법인에 재무성 및 경제성 분석 용역을 진행하였고, 용역결과사업자체의 재무경제성은 확보하였으나, 민간사업자 측이 제공한 마스터플랜의 완성도가 낮고, 구체적 사업계획이나 타당성을 입증할 합리적 수요산출 근거자료가 없음
- 이에 더해 사업시행주체나 투자주체가 특정되지 않았고 결국 구리시는 개발제한구역 해제 요건 및 투자심사 요건을 충족시키기 어렵다고 판단하여 조성사업 종료함
- 하남시에서의 개발에 있어 가장 주요한 부정적 요인은 상수원 및 한강의 수질에 미치는 영향에 대한 우려하면서도 자체적은 평가를 내리고 있음
 - 구리시가 시도한 우·오수 분류식 처리 시스템 도입, 비점오염저감시설 설치 등의 수질 오염방지대책, 신·재생에너지의 적극적 도입, 공원·녹지의 확보 등을 통하여 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 및 「개발제한구역의 조정을 위한 도시관리계획 변경안 수립지침」상 규제 충족
 - 수질오염물질 배출부하량보다 줄일 수 있는 방안, 처리시스템을 통한 하수처리 물량 증대하는 방안을 포함한 최상가용기법 적용 방안, 저영향개발기법(Low Impact Development) 적용 방안 등을 강구함으로써 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 법률」 및 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의한 도시계획위원회 심의 절차에서 원활한 의사결정을 피할 수 있을 것으로 보인다고 평가함

2) 제주·춘천·의정부의 개발제한구역 전면해제 검토¹⁸⁾

□ 정부는 지역의 낙후 및 사회수요에 대응하기 위해 절차에 의한 개발제한구역 전면해제를 추진함

- 제주는 약 30년 동안 도시계획 면적의 66.8%가 개발제한구역으로 지정되면서 지역 주민의 기본생활권이 보장되지 못한 채 불편을 겪었고, 개발제한구역 해제를 지속적으로 요청함
 - 국토교통부는 2001년 6월 22일 중앙도시계획위원회를 개최하여 개발제한구역으로 지정된 중소도시권 중 제주권을 최초해제 결정함
- 춘천은 약 30년 간 지정된 춘천권 개발제한구역이 2001년 11월 30일 중앙도시계획 위원회에서 춘천시 도시재정비계획안이 의결됨
 - 2001년 12월 13일 춘천시 개발제한구역이 전면해제(춘천시 291.8km², 홍천군 2.6km²)되었고 제주에 이어 두 번째 전면해제임
- 의정부는 1971년 1차 지정(46.80km²), 1972년 2차 지정(17.09km²)되면서 총면적 63.89km²이 2001년에 시 전체면적의 71%인 58.02km²가 개발제한구역에서 해제됨
 - 국토교통부는 국민임대주택단지 건설을 위한 택지로 지정하여 개발하였으며, 2005년 예정지구로 지정, 2006년 개발·실시계획 승인, 2008년부터 주택을 공급하여 2010년 말 입주가 진행됨

□ 개발제한구역의 해제는 제도와 정책목표를 달성하기 위한 추진에도 불구하고 오히려 난개발과 기본권침해, 환경보전에 부정적인 영향, 지역주민과 갈등을 초래함

- 제주의 개발제한구역 해제는 제주 외곽지역의 공동주택 신축 러시를 촉진시켰으며 미분양 주택이 급증하였으며, 제주 경제의 불황을 초래함
 - 개발제한구역 해제 개발행위가 급증함에 따라 하수도 미설치 지역에 대해 다시 개발 행위를 제한하거나 개발행위 기준을 강화 및 조정하는 등의 방향을 수정함

18) 전성우 외(2013)의 연구를 정리한 것임



- 춘천의 개발제한구역의 해제는 팔당호 특별대책을 위해 제정된 한강수계 상수원 수질 개선 및 주민지원 법률을 제대로 고려하지 않았다는 지적이 제기됨
 - 개발제한구역의 해제를 통해 춘천권 환경단체는 자연환경의 훼손에 대해 문제를 지적하였으며, 전면해제로 인한 이익은 지역주민이 아닌 부동산 투자자의 몫으로 갈 것을 우려함
 - 개발제한구역 해제로 인해 지가 상승률이 10.03%로 기록되어 전국 최고의 지가 상승률을 보임
 - 또한 개발제한구역을 해제한 후 개발을 위한 계획수립에서 오히려 개발규제가 다시 조성되었다는 주민들의 비판과 재산권 침해 논란이 이어져 사업이 폐지되기도 함
- 의정부는 민락지구 개발제한구역 해제는 중앙정부의 일방적인 정책 추진과 지역의 특성상 정책목표의 소망성이 낮다는 반발이 제기됨
 - 민락지구의 개발제한구역은 지자체, 시민단체, 지역주민은 국민임대주택단지의 물량을 확보하기 위한 것으로 오히려 개발제한구역 존치가 바람직하다고 비판함
 - 이는 지자체가 자체적으로 계획하여 개발제한행위를 제한한 것으로 중앙정부의 일방적인 정책추진은 지역의 난개발과 주택과잉으로 인한 정책목표달성이 불가함을 제시함
 - 특히, 개발제한구역 해제지역은 외지인 소유비율이 높아 그동안 개발제한구역으로 인한 희생의 결과는 지역주민이 아닌 타인에게 돌아갈 우려가 크다는 점을 언급함

□ 개발제한구역 해제로 인한 환경변화는 공통적으로 부정적인 결과를 초래함

- 제주는 개발해제구역 해제로 시간경과에 따라 부정적인 수질변화로 오염되고 있고, 일산화탄소 및 에너지산업연소 등 대기오염물질, 지구 온난화 유발 물질, 산성비 유발 물질, 내분비계 장애물질의 이동수단 역할을 하는 미세먼지가 증가추세를 보이고 있음
- 춘천은 전체 산림피해액의 86.07%가 개발제한구역 해제지역에서 발생하는 등 자연 보존에 위협을 받고 있고 수질오염도 부정적으로 나타나 있다고 지적함
- 의정부에서도 시간에 따라 폐기물, 교통량 증가 등으로 인해 수질과 대기가 오염으로 이어지고 있다고 지적함

3) 울산광역시의 개발제한구역 도시공원 내 청소년수련시설 검토¹⁹⁾

□ 쾌적한 도시환경을 조성하여 건전하고 문화적인 도시생활 확보를 목적으로 도시의 공원 녹지 확충을 추진하고 있으나, 개발제한구역 내의 도시공원은 환경보호의 상위목적이 우선 달성되어야 함에 따라 정책추진의 한계가 있음

- 공원녹지는 쾌적한 도시환경을 조성함과 동시에 도시민의 휴식과 정서 함양에 이바지하는 공간 또는 시설로서 자연친화적인 환경을 지향하고 있음
- 도시공원의 수립은 지자체장(특별시장, 광역시장, 특별자치시장, 특별자치도지사 또는 시의 장)으로서, 도시공원 및 녹지에 관한 도시·군관리계획은 공원녹지기본계획에 부합되어야 하며, 공원녹지기본계획 수립권자는 5년을 주기로 계획의 타당성 전반을 재검토해야 함
- 울산 남구의 울산대공원(개발제한구역)은 개발제한구역 도시공원 내 청소년수련시설(유스호스텔) 건립을 추진하였으나 사업이 취소됨(김성수 외, 2018)
 - 부지 내 연면적 9,847㎡의 지상 4층의 청소년수련시설로서, 2016년 국토교통부 개발제한구역 관리계획 사전심의 통과했으나, 이후 사업이 취소됨
 - 개발제한구역 내 건축가능한 설치 시설은 「청소년활동진흥법」에 따라 청소년 활동시설 중 청소년수련관, 청소년수련원, 청소년야영장만 해당됨
 - 청소년수련시설은 숙박기능을 갖춘 청소년수련원, 청소년수련관, 청소년야영장을 설치할 수 있으나, 공원녹지법 시행규칙 별표1에 따라 청소년수련시설은 생활권 수련시설에 한정하며, 생활권 수련시설은 청소년기본법 제정당시 청소년수련관이나 청소년문화의 집을 생활권 수련시설로 정의하고 있으므로 숙박기능이 있는 시설은 도시공원 내부에 설치할 수 없게 됨
 - 또한 개발제한구역 내 대규모 공원시설 입지 발생 사례에서 볼 때, 공공기관 및 지자체의 경쟁적 확충으로 녹지공간이 훼손될 우려에 따라 최소한의 규모로 입지할 필요성이 있으며, 중앙도시계획위원회의 엄격한 심의를 통해 개발제한구역의 지정 목적에 부합되도록 추진할 필요가 있다는 점을 지적함

19) 전성우 외(2013)의 연구를 정리한 것임



2. 국내판례 검토

1) 개발제한구역 관련 판례

- 개발제한구역의 입법취지와 다르게 과도한 규제로 인하여 지역경제와 주민생활에 불편을 초래한 것에 대해 위헌여부와 관련하여 사법부는 개발로 인해 행위는 제한을 받게 되나 개발행위가 절대적으로 금지되는 것이 아니므로 합헌으로 결정함
- 종래 개발제한구역은 (구)「도시계획법」에 규정되어 있었으나, 개발제한구역 안에서 토지의 이용상황이나 지역적 특성을 고려하지 않고 획일적으로 규제를 함에 따라 주민 생활환경의 상대적 낙후와 각종 생활불편이 초래됨
- 개발제한구역의 지정으로 인한 재산권 침해에 대한 보상규정의 미비로 그 지정근거인 도시계획법의 관련규정이 헌법불합치결정을 받게 됨에 따라, 현행 법제는 「국토계획법」이 “개발제한구역의 지정 또는 변경에 필요한 사항은 따로 법률로 정한다(국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제38조 제2항).”고 규정함
- 현재 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」에 의해 규정되어, 개발제한구역이 지정되면 당해 구역에서는 일부 행위들을 제외하고 건축물의 건축 및 용도변경, 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 죽목(竹木)의 벌채, 토지의 분할, 물건을 쌓아놓는 행위 또는 「국토계획법」상의 도시·군계획사업의 시행을 할 수 없는 등의 제한이 따른다(개발제한구역법 제12조 제1항)는 개발제한구역제도는 전형적인 공용제한(계획제한)에 해당함
 - 과거 헌법재판소는 개발제한구역제도의 위헌성에 대하여, 개발제한구역제도 그 자체는 원칙적으로 합헌이나, 일부 토지소유자에게 사회적 제약을 넘는 가혹한 부담이 발생하는 예외적인 경우에 대하여 보상규정을 두지 않은 것에 위헌성이 있으므로 이를 완화하는 보상규정을 두어야 한다고 하면서 보상입법을 촉구하는 헌법불합치결정을 함(헌재 1998. 12. 24. 89헌마214, 90헌바16, 97헌바78(병합))
 - 보상입법과 관련하여 헌법재판소는 지정의 해제 또는 토지매수청구권 제도와 같이 금전 보상에 갈음하거나 기타 손실을 완화할 수 있는 제도를 보완하는 등 여러 가지 다른 방법을 사용할 수 있다고 함

- 이후 헌법재판소 2004. 2. 26. 선고 2001헌바80,84,102,103,2002헌바26(병합) 전원 재판부 결정은 개발제한구역법 제11조(현행 제12조) 제1항 중 “건축물의 건축 및 용도 변경, 공작물의 설치” 부분에 대하여 청구인들의 재산권을 과도하게 침해한 것으로 보기 어렵다고 함

□ 개발제한구역의 주민 및 이해관계자는 도시관리계획의 입안에 대한 제안권 등에 대해서만 권리가 있으며 개발해제구역 신청권은 부정하고 있음

- 광주지방법원 2007. 4. 12. 선고 2006구합4165 판결은 개발제한구역 해제신청에 대한 거부행위의 법적 성격에 관하여 주민 또는 이해관계자에게 개발제한구역의 지정 및 해제에 관한 도시관리계획의 입안신청권이 부여되었다고 보기 어렵다고 판시함
 - 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하, 국토계획법이라 한다)은 국토의 이용·개발 및 보전을 위한 계획의 수립 및 집행 등에 관하여 필요한 사항을 정하는 법률로서, 제2조에서 시·도 지사로 하여금 직접 또는 시장·군수의 신청에 의하여 특별시·광역시·시 또는 군의 개발·정비 및 보전을 위하여 토지이용·교통·환경·경관·안전·산업·정보통신·보건·후생·안보·문화 등에 관한 ‘도시관리계획’을 세우고 결정하도록 하고 있고, 그 도시관리 계획을 ① 용도지역·용도지구의 지정 또는 변경에 관한 계획, ② 개발제한구역·시가화조정구역·수산자원보호구역의 지정 또는 변경에 관한 계획, ③ 기반시설의 설치·정비 또는 개량에 관한 계획, ④ 도시개발사업 또는 정비사업에 관한 계획, ⑤ 지구단위계획구역의 지정 또는 변경에 관한 계획과 지구단위계획으로 세분화하고 있음
 - 「국토계획법」 제26조 제1항에서는 “주민 또는 이해관계자에게 도시관리계획의 입안에 대한 제안권을 부여하고 있는데, 다만, 제안할 수 있는 대상을 ‘기반시설의 설치·정비 또는 개량에 관한 사항’과 ‘지구단위계획구역의 지정 및 변경과 지구단위계획의 수립 및 변경에 관한 사항’이라고 규정함으로써 그 대상을 한정하여, 개발제한구역의 지정 및 해제 등은 그 입안제안의 대상으로 하고 있지 않다.”는 점이 제시됨



2) 상수원보호구역 관련 판례 검토

□ 사법부는 상수원보호구역의 용도제한 변경에 대해 헌법상 기본권을 제한하는 것이 아니므로 위헌적인 규정이라 할 수 없으며, 상수원보호구역의 지정은 공공의 이익을 위한 것이므로 구역변경처분에 관해 불허함

- 수원고등법원 2022. 7. 8. 선고 2021누13755 판결 [건물용도변경신청거부처분 취소 청구의 소]는 상수원보호구역에서의 용도변경 제한에 관하여 상수원관리규칙 제13조는 목적의 정당성과 수단의 적정성이 인정되고, 침해의 최소성 및 법익의 균형성을 갖추지 못하였다고 할 수 없으며, 평등권, 재산권 등 원고의 「헌법」상 기본권을 과도하게 제한하는 위헌적인 규정이라고 할 수도 없음을 판시함

- 상수원보호구역은 상수원의 확보와 수질 보전을 위하여 지정되는 구역으로서 깨끗한 식수 공급을 위해 수질 오염을 유발하는 행위를 규제할 필요성이 큰 점
- 「상수원관리규칙」 제13조가 건축물의 용도별 오염물질의 발생 정도를 고려하여 상수원 보호구역에서는 오염물질의 발생 정도가 종전의 경우보다 증가하지 아니하는 한도 내에서 건축물의 용도변경이 가능하도록 그 범위를 세부적으로 정한 것은 위와 같은 상수원 보호구역 지정 목적을 달성하기 위한 것인 점
- 오염물질의 발생 정도가 종전의 경우보다 높지 아니한 범위에서만 건축물 등의 용도변경을 허용함에 있어 용도변경이 금지되는 경우를 열거하는 방법을 선택하여서는 위 목적의 효율적인 달성을 기대하기 어려우므로, 허용되는 경우를 열거하는 것이 입법 목적을 달성하기 위해 적절하고도 유효한 방법이며, 그 외에 상수원관리규칙 제15조에서는 상수원보호구역 중 일부가 환경정비구역으로 지정된 경우 예외적으로 행위제한을 완화하고도 있는 점
- 「상수원관리규칙」 제13조가 상수원보호구역에서의 용도변경 제한을 통하여 실현하고자 하는 공익이 상수원보호구역 내 건축물 등 소유자가 입게 될 불이익보다 결코 작지 아니한 점

- 대법원 1995. 9. 26. 선고 94누14544 판결 [상수원보호구역변경처분등취소]에 관한 상수원보호구역 변경처분에 대한 인근주민의 원고적격에 관하여 상수원보호구역변경처분의 취소를 구할 법률상의 이익이 없다고 함

- 상수원보호구역 설정의 근거가 되는 수도법 제5조 제1항 및 동 시행령 제7조 제1항이 보호하고자 하는 것은 상수원의 확보와 수질보전일 뿐임

- 상수원에서 급수를 받고 있는 지역주민들이 가지는 상수원의 오염을 막아 양질의 급수를 받을 이익은 직접적이고 구체적으로는 보호하고 있지 않음이 명백하여 위 지역주민들이 가지는 이익은 상수원의 확보와 수질보호라는 공공의 이익이 달성됨에 따라 반사적으로 얻게 되는 이익에 불과함

3) 중복규제 관련 문제점 등 판례 검토

□ 개발제한구역과 도시자연공원구역의 중복지정에 대해 사법부는 중복지정이 위법에 해당하지 않으나 가급적 중복지정을 피할 필요가 있으며, 다양한 문제를 유발할 가능성이 있음

- 서울행정법원 2021. 7. 20. 선고 2020구합72218 판결은 개발제한구역과 도시자연공원구역의 중복지정에 관하여 중복지정 자체가 위법한 것은 아니나, 가급적 중복지정을 피하는 것이 바람직하다는 입장임
 - “도시자연공원구역 지침 2-2-2.(3)항, 2-4-1.(4)항에서는 ‘개발제한구역 등 자연보전 목적을 갖는 지역 또는 구역은 가능한 한 도시자연공원구역과 중복 지정하지 아니하도록 한다.’, ‘도시자연공원구역과 개발제한구역이 중복 지정된 경우 도시관리계획 변경 절차에 따라 도시자연공원구역 중 일부를 변경(해제)할 수 있다.’고 규정하고 있으나, 이는 중복지정을 가급적 피하라는 취지로 해석될 뿐이므로, 개발제한구역에 대한 도시자연공원구역의 중복지정이 위 조항을 위반하는 것으로 볼 수는 없다.”고 함
- 중복규제는 과도한 재산권 제한, 규제완화 규정의 실효성 부족, 지역발전의 저해로 인한 문제의 소지가 있음
- (과도한 재산권 제한) 개발제한구역과 상수원보호구역이 중복 지정된 경우, 두 법령의 행위제한 규정이 모두 적용되어 주민의 재산권 행사가 과도하게 제한되는 문제가 발생함
 - 「헌법」 제23조 제1항은 “모든 국민의 재산권은 보장된다. 그 내용과 한계는 법률로 정한다”고 규정하고, 같은 조 제2항은 “재산권의 행사는 공공복리에 적합하도록 하여야 한다”고 규정하고 있어 재산권은 법률로써 규제될 수 있고 그 행사 또한 일정한 제약을 받을 수 있으나, 과잉금지원칙에 위배되어서는 안 됨
 - 중복규제의 경우 각각의 규제가 개별적으로는 합헌적이라 하더라도, 중첩적으로 적용될 경우 재산권에 대한 과도한 제한이 될 수 있으며, 특히 계족산 권역의 경우 개발제한구역 지정으로 인한 건축제한과 상수원보호구역 지정으로 인한 행위제한이 동시에 적용되어, 실질적으로 토지의 사용·수익이 거의 불가능한 상태에 이를 수 있음



- (규제완화 규정의 실효성 부족) 「개발제한구역법」과 「수도법」은 각각 주민의 생활환경 개선 및 소득 향상을 위한 예외 규정을 두고 있으나, 중복규제 상황에서는 양 법령의 요건을 모두 충족해야 하므로 실질적인 규제 완화 효과가 미흡함
 - 「개발제한구역법」 제12조 제1항 제1호는 일정한 시설의 건축을 허용하고 있고, 「수도법 시행령」 제13조 제1항 제1호 나목은 주민의 생활환경 개선 및 소득 향상에 필요한 건축물의 건축을 허용하고 있으나, 중복규제 지역에서는 두 법령의 요건을 모두 충족해야 하므로 실질적으로 허가를 받기가 매우 어려움
- (지역발전의 저해) 중복규제로 인하여 계족산 권역의 관광 활성화가 제한되고, 이는 지역 경제 발전을 저해하는 결과를 초래하며, 특히 농촌체험휴양마을의 경우 숙박시설 없이 체험프로그램만 운영할 수밖에 없어, 관광객 유치 및 지역 주민의 소득 증대에 한계가 있음

□ 개발제한구역 내 숙박시설 설치 및 빈집 활용에 대해 검토하면 현행법상 예외규정이 있음에도 불구하고 숙박시설은 허용되지 않으며, 재산권 침해는 허용되지 않음

- (숙박시설 설치 가능성) 「개발제한구역법」 제12조 제1항은 개발제한구역에서의 건축물의 건축 및 용도변경을 원칙적으로 금지하고 있으며, 같은 조 제1항 각 호에서 예외적으로 허용되는 행위를 열거하고 있으나, 숙박시설은 명시적으로 허용되는 시설에 포함되어 있지 않음
 - 상수원보호구역의 경우에도 「수도법」 제7조 제4항에 따라 건축물의 신축·증축·개축·재축·이전·용도변경 등에 대하여 관할 시장·군수·구청장의 허가를 받아야 하며, 「수도법 시행령」 제13조 및 「상수원관리규칙」 제13조에서 정한 요건을 충족해야 함
- (농촌체험휴양마을의 숙박시설 운영) 도농교류법 제8조는 농어촌체험·휴양마을사업자가 대통령령으로 정하는 규모 이하의 마을공동시설을 숙박서비스시설로 운영하는 경우 「공중위생관리법」의 적용을 배제하고 있으나, 개발제한구역 및 상수원보호구역 내에서는 이러한 예외 규정에도 불구하고 각 법령의 행위제한 규정이 적용되어 숙박시설 운영이 사실상 불가능함
- (빈집 활용) 「상수원관리규칙」 제15조는 환경정비구역으로 지정된 경우 행위제한을 완화하고 있으므로, 계족산 권역을 환경정비구역으로 지정받는 경우 빈집을 활용한 소규모 숙박시설 운영이 가능할 수 있음

- 「빈집정비법」에 따라 빈집을 매입하여 정비하는 경우, 기존 건축물의 증축 없이 용도 변경만 하는 경우에는 개발제한구역법 및 수도법상의 제한이 상대적으로 완화될 수 있음

□ 중복지제구역의 경우 지역주민에 대한 재산권 침해에 대해 헌법과 판례에 근거하여 재산권 침해 여부 및 보상에 대해서는 신중한 검토가 필요함

- 「헌법」 제23조 제1항에 “모든 국민의 재산권은 보장된다. 그 내용과 한계는 법률로 정한다”, 같은 조 제2항은 “재산권의 행사는 공공복리에 적합하도록 하여야 한다”고 규정됨
- 그러나 「헌법」 제23조 제3항은 “공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다”고 하여 「헌법」상 재산권을 보장하고 있음
- 헌법재판소는 재산권 제한이 과잉금지원칙에 위배되는지 여부를 판단함에 있어 ① 목적의 정당성, ② 수단의 적합성, ③ 침해의 최소성, ④ 법익의 균형성을 심사함
 - 헌법재판소 2004. 2. 26. 선고 2001헌바80,84,102,103,2002헌바26(병합) 전원재판부 결정 및 수원고등법원 2022. 7. 8. 선고 2021누13755 판결은 개발제한구역 지정 및 상수원보호구역 내 행위제한이 각각 과잉금지원칙에 위배되지 않는다고 판시함
 - 이는 개별 규제에 대한 판단이며, 중복지제 상황에서는 보다 신중한 검토가 필요함
- 「개발제한구역법」 제17조는 개발제한구역의 지정으로 인하여 토지의 효용이 현저히 감소하거나 그 사용·수익이 사실상 불가능한 토지소유자에게 토지매수청구권을 인정함
- 다만, 이는 개발제한구역 지정으로 인한 손실에 대한 보상이며, 상수원보호구역 지정으로 인한 손실에 대해서는 별도의 보상 규정이 없음
 - 「한강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률」 등은 상수원보호구역 주민에 대한 지원사업을 규정하고 있으나, 이는 직접적인 손실보상이 아니라 간접적인 지원에 해당함



3. 국외사례

1) 독일

□ 독일 연방자연보호법(BNatSchG)에서는 우리나라의 개발제한구역과 유사한 기능을 수행하는 여러 보호구역 제도가 있으며, 상수원보호구역은 구역을 설정하여 관리함

- 보호구역으로 지정될 경우, 그 보호구역 지정의 목적에 따라 각종 행위제한 규제가 수반되며, 원칙적으로는 자연환경 훼손 또는 변경을 초래할 수 있는 행위가 금지되나, 예외적으로 보호목적에 반하지 않는 경미한 행위나 학술연구 등을 위해서는 허가를 받을 경우 허용이 가능한 허가유보방식을 취하고 있음

| 표 24 | 독일 연방자연보호법(BNatSchG)상 자연보호구역

연방자연보호법 제23조(자연보호구역)

§ 23 Naturschutzgebiete

(1) Naturschutzgebiete sind rechtsverbindlich festgesetzte Gebiete, in denen ein besonderer Schutz von Natur und Landschaft in ihrer Ganzheit oder in einzelnen Teilen erforderlich ist
자연보호구역은 법적 구속력 있게 확정된 구역으로서, 다음 각 호의 목적을 위해 자연과 경관의 전체 또는 일부에 대한 특별한 보호가 요구되는 곳이다.

1. zur Erhaltung, Entwicklung oder Wiederherstellung von Lebensstätten, Biotopen oder Lebensgemeinschaften bestimmter wild lebender Tier- und Pflanzenarten, 서식지 또는 특정 야생 동식물 종의 서식지를 보전, 발전 또는 복원하기 위해
2. aus wissenschaftlichen, naturgeschichtlichen oder landeskundlichen Gründen oder 과학적, 자연사적 또는 향토사적 이유로
3. wegen ihrer Seltenheit, besonderen Eigenart oder hervorragenden Schönheit. 그 희소성, 특별한 고유성 또는 탁월한 아름다움으로 인해

(2) Alle Handlungen, die zu einer Zerstörung, Beschädigung oder Veränderung des Naturschutzgebiets oder seiner Bestandteile oder zu einer nachhaltigen Störung führen können, sind nach Maßgabe näherer Bestimmungen verboten. Soweit es der Schutzzweck erlaubt, können Naturschutzgebiete der Allgemeinheit zugänglich gemacht werden.

자연보호구역 또는 그 구성 부분의 파괴, 훼손 또는 변경을 초래할 수 있는 모든 행위²⁰⁾는 (각 구역의) 세부 규정이 정하는 바에 따라 금지된다. 보호 목적이 허용하는 한도 내에서, 자연보호구역은 일반 대중의 접근이 허용될 수 있다.

20) 모든 종류의 건축물을 설치하는 행위, 성토, 굴착, 매립, 발파 또는 기타 지표면의 형태나 토양 구조를 변경하는 행위, 수역(水域)의 제방 및 바닥을 포함하여 이를 변경하거나 그 밖의 방식으로 훼손하는 행위, 야영, 노숙, 모닥불 피우기 또는 캠핑 카를 주차하는 행위, 나무, 관목 또는 기타 야생 식물 및 버섯의 전체 또는 일부를 훼손, 제거 또는 일부 절단하는 행위 등이 포함됨. 단순히 개발을 제한하는 것이 아닌, 자연환경의 절대적인 보호를 위한 강력한 행위규제조항이라고 평가할 수 있음 (단, 법 제4조에 따라 예외적으로 자연보호구역의 보호, 관리 및 발전을 위한 조치, 용도 내에서 적절한 농업, 수렵, 어업 등의 행위, 과학적 연구 및 교육을 위한 행위 등은 허용됨)

- 경관보호구역의 경우 해당 구역의 성격을 변경하거나 보호 목적에 반하는 행위가 금지되며, 제2항과 같이 농림업의 사례와 같이 대한 토지의 성격에 따른 정당한 이용을 허용하는 특징을 가짐

| 표 25 | 독일 연방자연보호법(BNatSchG)상 경관보호구역

연방자연보호법 제26조(경관보호구역제23조)

§ 26 Landschaftsschutzgebiete

(1) Landschaftsschutzgebiete sind rechtsverbindlich festgesetzte Gebiete, in denen ein besonderer Schutz von Natur und Landschaft erforderlich ist

경관보호구역은 법적 구속력 있게 확정된 구역으로서, 다음 각 호의 목적을 위해 자연과 경관에 대한 특별한 보호가 요구되는 곳이다.

1. zur Erhaltung, Entwicklung oder Wiederherstellung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts oder der Regenerationsfähigkeit und nachhaltigen Nutzungsfähigkeit der Naturgüter, einschließlich des Schutzes von Lebensstätten und Lebensräumen bestimmter wild lebender Tier- und Pflanzenarten,

자연 생태계의 기능성 또는 자연자원의 재생 능력 및 지속 가능한 이용 가능성을 보전, 발전 또는 복원하기 위해

2. wegen der Vielfalt, Eigenart und Schönheit oder der besonderen kulturhistorischen Bedeutung der Landschaft oder

경관의 다양성, 고유성, 아름다움 또는 특별한 문화사적 중요성으로 인해

3. wegen ihrer besonderen Bedeutung für die Erholung.

휴양을 위한 특별한 중요성으로 인해

(2) In einem Landschaftsschutzgebiet sind unter besonderer Beachtung des § 5 Absatz 1 und nach Maßgabe näherer Bestimmungen alle Handlungen verboten, die den Charakter des Gebiets verändern oder dem besonderen Schutzzweck zuwiderlaufen.

경관보호구역 내에서는 (농림업에 관한) 제5조 제1항을 특별히 고려하며 세부 규정이 정하는 바에 따라, 해당 구역의 성격(Charakter)을 변경하거나 특별한 보호 목적에 반하는 모든 행위가 금지된다.

- 상수원보호를 위해서 물정책에 관한 법률(1957)의 제정을 통하여 상수원에 위치한 토지 이용 기준을 규정한 바 있고, 해당 규정은 유럽연합의 물 기본지침(WFD) 기준에 맞게 2010년 개정함
- 취수원보호를 위해 토지이용은 별도의 법으로 명시(Land Water Act)하고 있으며, 상수원 보호구역내의 토지이용의 협조와 활동을 돕기 위한 워킹그룹(Länderarbeitsgemeinschaft, LAWA)을 결성하여 운용·관리함
- 독일의 수원보호구역은 수원의 오염이 우려되는 지역을 4개 구역(Zone)으로 구분하고 행위나 방류기준에 대해 제재하고 있음



| 표 26 | 독일 수원보호구역 행위기준

구분종류	규제내용
Zone I (Well Field protection Zone)	• 우물 주변에 최소 10m, 지하수의 경우 20m 카르스틱 지하수의 경우 30m 지역
Zone II (Outer protection Zone)	• 지하수 이동시간이 50일 이내의 지역이나 취수지점에서 100m 이내 지역
Zone III (Total Catchment)	• Zone II 의 경계에서 유역경계까지 포괄하는 지역
Zone III A, Zone III B	• 유역이 광범위한 경우 2km 의 지역은 Zone III A, 이를 넘는 경우는 Zone III B

출처 : 하남도시공사(2022)

2) 프랑스²¹⁾

- 프랑스의 취수보호구역(Catchment Protection Perimeters)은 법으로 제정(1964년)되었으며 물과 수생태환경에 관한 법률(2006)로 상수원보호구역을 설정하고 있음

| 표 27 | 프랑스 보호구역 관리

구분종류	규제정도	규제범위
인접보호구역	- 지역에 따라 매수(토지는 시도읍면 또는 수도회사가 소유), 우물주위(직경 10~100m)에 울타리를 치고 접근금지 - 주거, 사업활동제한가능(제한된 경우 보상금제도 있음)	취수원 반경 20m
근접보호구역	- 토지는 매수하지 않고 거주가능, 농업가능, 살충제 사용 - 취수원에서 금지 및 채석장 설치 금지	취수원 반경 300~500m
원접보호구역	수원에 위해를 주는 행위나 시설물에 대해 제한	취수원 중심 1~1.5km

출처 : 하남도시공사(2022)

21) 하남도시공사(2022)에서 내용 정리함

3) 영국²²⁾

- 법률상의 근거는 지표수의 상수원 보호를 위해 수법(Water Act, 1989)이며, 정부는 이에 기초하여 수원보호구역(Water Protection Zone, WPZ)을 지정하여 관리함

표 28 | 영국 수원보호구역 행위기준

구분종류	규제내용
Zone I (Inner protection Zone)	• 취수지점까지의 지하수 이동시간이 50일 이내인 지점이나 최소 반경 50m 이상의 지역(독성화합물이나 수인성 병원균의 생물학적 제거가 가능한 거리 및 시간에 따라 지정)
Zone II (Outer protection Zone)	• 지하수 이동시간이 400일 이내의 지역이나 지하수 집수지역 전체의 약 25% 이상의 지역(난분해성 오염물질의 자연, 희석, 감소에 필요한 최소시간을 기준으로 산정)
Zone III (Total Catchment)	• 먹는 물의 취수 및 다른 지역으로부터 취수지점에 들어오는 모든 수역을 포괄하는 지역
Zone of Special Interest	• 집수지역은 아니나 점오염원에 오염될 가능성이 높은 지역

출처 : 하남도시공사(2022)

22) 하남도시공사(2022)에서 내용 정리함



IV

계족산 관광 활성화를 위한 제도 개선 방안

1. 규제 강도의 단계적 접근

1) 현행법 상 예외규정 지정 - '환경정비구역' 지정 요건 완화

- 「상수원관리규칙」 제14조 및 제15조는 상수원보호구역 내 기존 취락을 대상으로, 공공 하수처리시설 등 오염원 관리 시스템을 완비하는 조건으로 '환경정비구역'을 지정할 수 있도록 규정하고 있음
 - 「상수원관리규칙」 제15조는 환경정비구역으로 지정된 경우 행위제한을 완화하고 있으나, 환경정비구역 지정 요건이 엄격하여 실효성이 부족함
 - 계족산 권역과 같이 관광 활성화가 필요한 지역에 대해서는 환경정비구역 지정 요건을 완화하여 주민의 생활환경 개선 및 소득 향상을 도모할 필요가 있음
 - 「상수원관리규칙」 제14조를 개정하여 “관광 활성화가 필요한 지역으로서 수질오염 방지 시설을 갖춘 경우”를 환경정비구역 지정 요건에 추가하는 방안 검토할 필요가 있음
- 환경정비구역으로 지정되면, 완화된 기준이 적용되어 소규모 음식점이나 편의시설 설치가 가능
 - 대규모 숙박시설은 어렵더라도, 기존 마을을 중심으로 환경정비구역 지정을 추진하여 합법적인 관광 편의시설의 기반을 마련하는 것은 매우 현실적이고 중요한 단기 전략임
- 환경정비구역으로 지정된 지역에서 체류형 관광시설을 운영하는 경우, 수질오염 방지 시설 설치에 대한 재정적 지원을 확대하여 상수원 보호와 관광 활성화를 동시에 달성할 수 있도록 해야 함

2) 환경보호 기반의 단계적 지역개발을 위한 방안

- 1단계(단기: 기반조성 및 신뢰확보)
 - (정밀 환경평가 실시) 계족산 권역 전체에 대한 환경평가를 실시하여 개발제한구역 해제·조정이 가능한 3~5등급지를 명확히 식별하고, 데이터베이스 구축
 - ('환경정비구역' 지정 추진) 권역 내 기존 마을을 대상으로 「상수원관리규칙」에 따른 '환경정비구역' 지정을 추진하며, 이를 위해 공공하수처리시설 설치 계획을 수립하고, 물이용부담금 등을 활용한 예산 확보 필요
- 2단계(중기: 규제완화 모색 및 명분축적)
 - ('특별구역' 지정 신청) 1단계에서 축적된 데이터와 사업 성과를 바탕으로, 「관광진흥법」상 '관광지' 지정 또는 「스마트도시법」상 '혁신성장진흥구역' 지정을 중앙정부에 신청
 - (전략환경영향평가 준비) 최고 수준의 환경기술을 적용하여 수질 영향이 없음을 입증하는 전략환경영향평가 보고서를 작성하고, 환경부 등 관계기관과의 사전 협의 시작
- 3단계(장기: 제도개선 및 친환경 개발)
 - (도시관리계획 변경) 특별구역 지정 및 전략환경영향평가 협의 완료를 근거로, 개발제한구역 해제·조정을 포함한 도시관리계획 변경 절차를 공식적으로 추진
 - (제한적 시설 도입) '환경정비구역' 또는 '입지규제최소구역'으로 지정된 구역 내에서, 계획된 범위에 따라 소규모 친환경 숙박시설(예: 무방류 시스템을 갖춘 에코 롯지), 지역 특산물 음식점 등을 단계적으로 도입
- 과학적 데이터와 혁신적 사업 모델을 바탕으로 규제기관을 설득하고 정책적 합의를 도출하여 정책목적을 달성하는 것이 요구됨



3) 특별법상 특례 규제 신설

- 「개발제한구역법」, 「개발제한구역법 시행령」, 「수도법 시행령」, 「관광진흥법」, 「스마트도시법」의 특례 조항을 신설 및 활용하는 것으로 중복규제 해소
 - (「개발제한구역법」) 제12조 제1항에 제1호의3. 상수원보호구역과 중복 지정된 개발제한구역에서 지역주민의 소득 향상 및 관광 활성화를 위하여 대통령령으로 정하는 체류형 관광시설의 건축 및 이에 따르는 토지의 형질변경에 대해 개정
 - 다만, 수질오염 방지시설을 설치하고 환경부장관과 협의한 경우에 한한다.”로 개정하고 이를 통해 중복규제 지역에서 체류형 관광시설의 설치를 허용할 수 있는 법적 근거를 마련할 수 있음
 - (「개발제한구역법 시행령」) 현행 별표1에는 건축물 또는 공작물의 종류, 건축 또는 설치의 범위와 관련하여 ‘5.개발제한구역 주민의 생활편의 및 생업 관련시설’에 관한 내용을 수도권법 시행령 제13조제1항제1호차목에 따라 환경부장관의 승인을 받은 친환경 숙박시설 및 부대시설로 개정하여 오염총량을 기준으로 관리하거나 친환경 기술 적용을 전제로 한 예외를 허용하는 방향의 개정 검토
 - (「수도법 시행령」) 제13조제1항제1호에 ‘다음에 해당하는 건축물이나 그 밖의 공작물의 건축 및 설치’에 ‘차.관광진흥법 제3조제1항제2조에 따른 호텔업 시설 또는 같은 항 제3호에 따른 관광객 이용시설업의 시설로서, 환경부령으로 정하는 기준을 충족하는 오수무방류 시스템을 갖추고 환경부장관의 사전 승인을 받은 건축물 또는 공작물’ 목 신설 검토
 - (「관광진흥법」 활용) 「관광진흥법」 제52조에 따라 계족산 권역을 ‘관광지’ 또는 ‘관광단지’로 지정받고 조성계획 승인을 받는 경우, 복잡한 인·허가 절차를 간소화할 수 있음
 - 다만, 수도권법상의 본질적 금지행위까지 자동으로 해제하는 것은 아니므로 전략환경영향평가 등 다른 전략과 반드시 병행해야 함
 - (「스마트도시법」 활용) 계족산 권역의 특성을 살린 스마트 관광 또는 친환경 에너지 관련 사업을 구상하여 ‘혁신성장진흥구역’으로 지정받는 방안을 적극 검토해야 함
 - 이 경우, 해당 구역은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」상 ‘입지규제최소구역’으로 보아, 건폐율·용적률·허용용도 등을 기존 제한과 무관하게 맞춤형으로 설계할 수 있음

4) 규제구역의 차등화와 거버넌스 협업체계 구축

- 우리나라는 개발제한구역과 상수원보호구역을 일괄적으로 지정하는 반면, 국외사례에서는 자연보호를 위해 규제구역의 강도를 구분하여 적용하고 있음
 - 우리나라는 규제구역으로 지정이 되면 전체지역 및 한계선을 일괄적으로 적용하여 모든 행위에 대해 제한을 두고 있음
 - 반면, 국외의 경우 구역의 상황에 따라 규제강도를 다르게 적용하여 완전한 개발 제한과 일부 개발 제한 등으로 지역이 낙후되는 것을 최소화하고자 함
- 우리나라는 관련 법령에 따라 중앙도시계획위원회를 통해 규제구역을 지정 및 해제하고 있으나 국외의 사례에서는 갈등예상지역에 대한 공청회 등을 통해 토지이용에 관해 결정하는 체제라는 점에서 역할 변화가 필요함
 - 독일의 경우 지역계획협의체 즉, 광역계획연합 또는 계획연합을 통해 자연보호와 개발(풍력, 주거 등) 간의 갈등을 조정하고 협업 체계를 구축하는 데 기여함
 - 이 제도는 자연보호구역과 개발의 갈등을 사후에 개별 소송을 통해 통제하는 것이 아닌, 선제적으로 갈등이 예상되는 지역에 공청회와 협의 과정을 통해서 어떤 용도로 토지를 이용할 것인지를 결정하고, 추진해가는 시스템임
 - 즉, 우선지역(Vorranggebiete) 및 보류지역(Vorbehaltsgebiete)의 지정을 통해 해당 토지를 어떻게 이용할지에 대한 협의를 진행하고, 보호구역제도와 개발의 충돌을 선제적으로 조정 검토가 필요함
 - 우리나라는 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제8조에 따라 개발제한구역의 지정과 해제만 담당하고 있으나, 우리나라 파일럿 운영협약을 거쳐 최종적으로 성과기반 컨세션 계약으로 전환하여 핵심성과지표와 위반 시 제재 및 해지조항 등을 통해 책임성을 높일 필요가 있음



2. 정책대상집단의 정책불응요인 최소화 및 시기별 합의를 통한 의제화

1) (단기) 정부-주민과 이해관계자의 합의

- 정부와 지역 주민과 이해관계자 간 합의는 정책추진 시 정책의 소망성과 명확성과 별개로 정책목표를 달성하기 위하여 가장 우선시 되어야 함
- 국내사례는 정부가 개발제한구역과 상수원보호구역의 규제완화를 통해 지역주민과 경제활성화를 도모한다는 취지에도 불구하고 정부와 지역주민 및 이해관계자 간 갈등이 발생함
- 정책집행기관인 정부와 정책대상집단인 주민 및 이해관계자 간 갈등의 최소화를 위해 공청회 등으로 상시 정보를 교류하고 전문가 자문으로 문제분석이 필요함

2) (중기) 지역의 정책의사결정자들 간 합의 및 의제화

- 대의민주주의 체제에서 지역발전을 위해 주민의 의견에 가장 경청할 것으로 기대되는 대상은 지역정치인으로 볼 수 있음
- 지역주민 및 이해관계자 간 합의가 도출되었다면, 이후에는 지역 시의원, 국회의원, 구청장, 시장 등 정책의사결정자들 간 합의 도출이 필요함
- 이와 같이 지역주민의 문제제기를 통한 사회적 쟁점을 공중의제화시켜 현행 법과 조례에 관한 개정사항에 대해 논의할 필요가 있음
- 지역의 발전을 위해 개정되어야 할 조례

3) (장기) 중앙지방협력회의의 안건 상정으로 정치적 결정 요청

- 중앙지방협력회의의 구성 및 운영에 관한 법률 제1조는 국가와 지방자치단체의 대등하고 협력적인 관계를 바탕으로 지방자치 발전과 지역 간 균형발전 정책의 효과를 제고하는 것을 목적으로 두고 있음
- 중앙지방협력회의에 안건을 상정하여 심의를 통해 관계기관의 협조를 얻는 등 절차를 활용하여 특수한 지자체의 문제가 아닌 국가적 접근 필요성을 제시함

참고문헌

국내 및 해외 문헌

- 문화체육관광부. (2024.12.11.). 문체부 2025년 예산 7조 672억 원으로 확정.
- 관계부처합동. (2025.9.25.). '케이-컬처' 열풍에 맞춰, 한국관광 혁신의 노를 젓다.
- 환경부. (2025.1.15.). 「2025년 주요업무 추진계획」.
- 대덕구청 내부자료. (2025). 대청호 인근 사업연혁.
- 관계부처합동. (2025.5.1.). 인구감소·지방소멸 가속화에 따른 빈집 문제 대응을 위한 범정부 빈집 관리 종합계획.
- 환경부. (2020). 「국가수도기본계획(정책편)」.
- 하남도시공사. (2020). 하남시 개발제한구역 법제 연구.
- 김성수 외. (2018). 개발제한구역 내 입지시설 관리 강화 방안 연구. 국토교통부.
- 김은경. (2010). 자연보전권역 환경규제 개선방안 연구. 경기개발연구원.
- 이병국 외. (2019). 물환경 분야 규제 완화에 의한 영향 분석 및 제도개선 방안. 한국환경정책·평가연구원.
- 전성우 외. (2013). 「국토환경관리정책 변화와 개발제한구역의 지속가능한 관리방안」. 한국환경정책·평가연구원.
- 송슬기 외. (2015). 개발제한구역 해제에 따른 지역의 환경적 영향분석. 국토계획. 대한국토·도시계획학회, 50(6), 33-51.
- 전성우 외. (2013). 국토환경관리정책 변화와 개발제한구역 지속가능한 관리 방안.
- 신치후 외. (2012). 개발제한구역 취락지구 내 한옥 보급 방안 연구.
- OECD. (2010a). Interim Report of the Green Growth Strategy: Implementing Our Commitment for a Sustainable Future.
- OECD. (2010b). "Linkages between Environmental Policy and Competitiveness". OECD Environment Working Papers, No. 13, OECD publishing.
- OECD. (2010c). OECD Economic Survey: Korea.
- Pickman, Heidi A. (1998). "The Effect of Environmental Regulation on Environmental Innovation". Business Strategy and the Environment, Vol. 7, pp. 223-233.
- Rugman, Alan M. and Verbeke, Alain. (1998). "Corporate strategies and environmental regulations: An organizing framework". Strategic Management Journal, Vol. 19, pp. 363-375.



계족산 권역 특성화를 위한 규제개선 방안

발간종류 정책이슈리포트

발행일 2025년 12월 14일

저자 황해동 한국지방행정연구원 부연구위원
전영준 한국지방행정연구원 부연구위원
신나리 한국지방행정연구원 위촉연구원

발행처 한국지방행정연구원

주소 (26464) 강원특별자치도 원주시 세계로21(반곡동)

전화 033-769-9999

홈페이지 <http://www.krila.re.kr>