

농촌공간계획 도입 및 제도화 방안 연구

2020. 3



농림축산식품부

Ministry of Agriculture,
Food and Rural Affairs

제 출 문

농림축산식품부장관 귀하

이 보고서를 『농촌공간계획 도입 및 제도화방안』의
최종보고서로 제출합니다.

2020. 3.

국 토 연 구 원
원 장 강 현 수

참 여 연 구 진

연구책임자	김승중 연구위원(국토연구원)
내부 연구진	최명식 책임연구원(국토연구원) 조정희 책임연구원(국토연구원) 손은영 연구위원(국토연구원) 김동근 연구위원(국토연구원) 박소영 책임연구원(국토연구원) 김성일 선임연구위원(국토연구원) 최 수 연구위원(국토연구원) 이형찬 연구위원(국토연구원) 김중은 연구위원(국토연구원) 민성희 연구위원(국토연구원) 문새하 연구위원(국토연구원)
외부 연구진	문 채 교수(성결대학교) 유학열 연구위원(충남연구원) 이기평 대표(미니원)
협동연구 (한국농어촌공사 농어촌연구원)	<농촌공간계획 시범계획 수립 및 지침 연구> 연구책임: 박윤희 수석연구원(농어촌연구원) 연 구 진: 이해정 주임연구원(농어촌연구원) 이정환 책임연구원(농어촌연구원) 윤상헌 책임연구원(농어촌연구원) 주정민 책임연구원(농어촌연구원) 박미란 책임연구원(농어촌연구원) 이철성 주임전임연구원(농어촌연구원) 신승욱 주임전임연구원(농어촌연구원) 안주현 연구보조원(농어촌연구원) 백금철 차장(한국농어촌공사) 도선영 차장(한국농어촌공사) 백종현 차장(한국농어촌공사) 조경진 차장(한국농어촌공사) 박성민 대리(한국농어촌공사)
협동연구 (대한국토 도시계획학회)	<농촌공간의 계획적 관리방안> 연구책임: 엄수원 교수(전주대학교) 부문책임: 김항집 교수(광주대학교) 연 구 진: 이희옥 박사과정(전주대학교) 이수용 특별연구원(전주대학교) 윤영담 박사과정(광주대학교)
연구자문위원	윤원근 교수(협성대학교) 이병기 교수(협성대학교) 김정연 교수(충남대학교) 이유직 교수(부산대학교) 오용준 선임연구위원(충남연구원)

제 I 장 연구 개요

1. 연구 배경과 목적	3
1) 연구 배경	3
2) 연구 목적	5
2. 연구 범위 및 방법	6
1) 시간적 범위	6
2) 공간적 범위	6
3) 내용적 범위	7
4) 연구 방법	8
3. 선행연구 분석 및 차별성	9
1) 선행연구 분석	9
2) 선행연구와의 차별성	14

제 II 장 농촌공간 관리제도 현황

1. 공간계획제도	17
1) 국토계획	17
2) 농촌계획	22
2. 토지이용제도	27
1) 용도지역	27
2) 용도지구	29
3) 용도구역	32
3. 토지개발제도	34
1) 개발행위허가	34
2) 지구단위계획	39
3) 농촌개발사업	43
4. 농지보전 및 관리제도	50
1) 농지제도	50
2) 농업진흥지역	52
3) 농지전용허가	56
4) 농지보전부담금	61

제III장 농촌공간 관리실태 및 문제점

1. 농촌계획의 문제점	67
1) 계획체계상 문제점	67
2) 계획내용상 문제점	71
3) 계획절차상 문제점	74
4) 도시계획과의 문제점	76
2. 농촌토지이용의 문제점	78
1) 토지이용 규제완화 지속	78
2) 개발중심의 용도지역 등 지정 확대	83
3) 용도지역의 역할 불분명	88
4) 토지특성과 용도지역의 불일치	92
5) 토지이용의 혼재 및 충돌	98
3. 농촌개발사업의 문제점	102
1) 농촌정비사업 유형 중복	102
2) 사업내용의 미분리	104
3) 사업고시절차 등 부재	106
4) 농촌지역개발사업의 실효성 저하	108
4. 농지이용의 문제점	112
1) 농지 범위의 부분별한 확대	112
2) 농지이용의 충돌	114
3) 농지이용 규제 완화	116
4) 계획이익의 사유화	121

제IV장 농촌지역 공간관리제도 정비방안

1. 기본방향	127
1) 농촌토지의 계획적 관리	127
2) 농촌토지의 효율적 이용	127
2. 정비방안	128
1) 농촌계획의 체계적 정비	128
2) 농촌개발사업의 실효성 제고	132
3) 도시계획과의 연계성 제고	134
4) 농촌토지의 효율적 관리	135
5) 농지의 합리적 관리	150

제V장 농촌공간계획 수립방안

1. 농촌공간계획의 개념과 성격	161
1) 계획의 개념	161
2) 계획의 성격	161
2. 농촌공간계획의 체계와 위상	162
1) 계획의 체계	162
2) 계획의 위상	163
3) 계획수립 주기	163
3. 농촌공간계획의 수립내용	164
1) 농발계획	164
2) 농촌정비계획	167
4. 농촌공간계획의 수립절차	169
1) 시·군 농발계획의 수립	169
2) 시·군 농촌정비계획의 수립	170
참고문헌	175

부록 : 농촌공간계획 시범계획 및 수립지침

1. 농촌공간 기본 시범계획 수립
2. 농촌공간 정비 시범계획 수립
3. 농촌공간계획 수립지침

제 I 장 연구 개요

1. 연구 배경과 목적
2. 연구 범위와 방법
3. 선행연구 분석 및 차별성

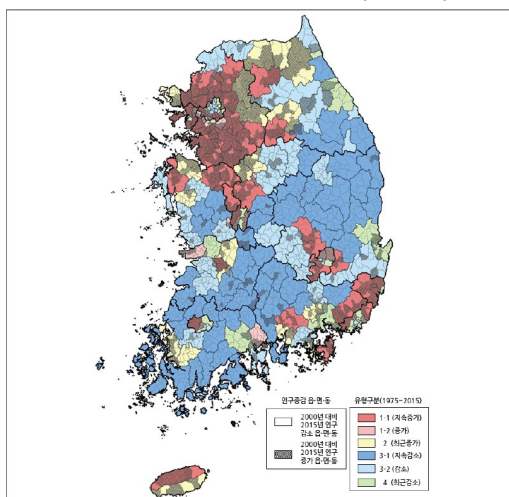
제 I 장 연구 개요

1. 연구 배경과 목적

1) 연구 배경

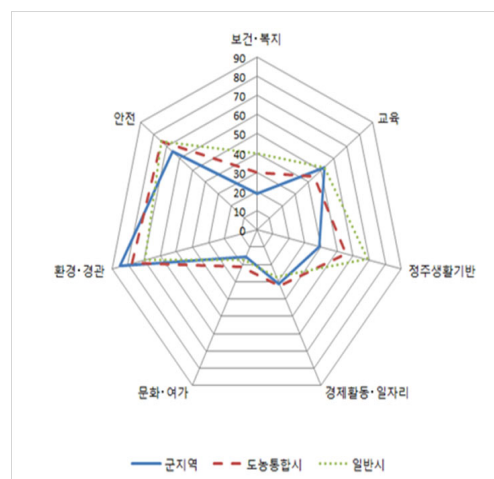
- (삶의 질 저하) 농촌인구의 감소, 마을 과소화, 유희농지 및 빈집 증가 등으로 농촌 지역의 공동화가 진행 중이며, 공공서비스 부족으로 농촌지역 주민의 삶의 질 저하 - 공공서비스 접근성이 취약한 지역(하위 20%)이 대부분 농촌지역에 위치하고 있으며 (92.5%), 국가최소서비스 항목인 농어촌서비스 기준의 시·군 달성률('17)은 40.5% 수준¹⁾

<그림 1-1> 인구변화 현황('00-'15)



자료: 민성희 외, 2017, 인구 및 국토 공간구조 변화 전망과 대응방향, 국토연구원, p.70

<그림 1-2> 삶의 질 및 지역발전 지수



자료: 김홍상 외, 2017, '18-'22 농업농촌 및 식품산업 발전계획 수립방안 연구, 농촌경제연구원, p.34

1) 농림축산식품부, 2019. 2, 농촌공간계획 수립방향, p.2.

농촌공간계획 도입 및 제도화 방안 연구

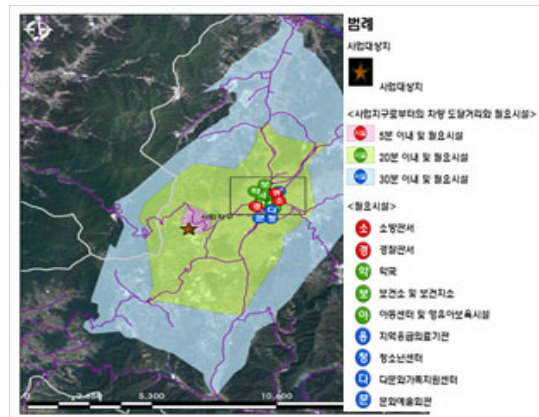
- (사업의 실효성 저하) 농촌개발사업을 통해 생활기반시설 설치, 소득증대사업 등이 추진되고 있으나, 인구·환경 및 입지분석이 부족한 상태에서 개별사업을 추진함에 따라 재정투입의 실효성 저하
- 농촌개발사업은 읍면발전협의회 등 상향식 사업추진과 공간을 고려하지 않는 입지선정으로 인해 사업의 실효성 저하

<표 1-1> 농어촌서비스기준 충족 여부

구분	서비스 시설	거리 (km)	도달 시간 (분)	서비스 기준 (분)	충족 여부
보건 의료	약국	4.7	13.5	20	○
	보건소 (지소)	5.4	15.5	20	○
사회 복지	청소년센터	4.7	13.5	30	○
	아동센터 보육시설	4.7	13.5	20	○
응급	다문화센터	4.5	12.7	30	○
	지역응급 의료기관	36.4	75.7	30	×
	소방관서	5.1	14.7	5	×
문화	경찰관서	4.4	12.5	5	×
문화	문화예술회관	4.7	13.5	30	○

자료: 최혁재 외, 2010, 농어촌지역 삶의 질 제고를 위한 농어촌뉴타운사업 발전방안, 국토연구원, p.62

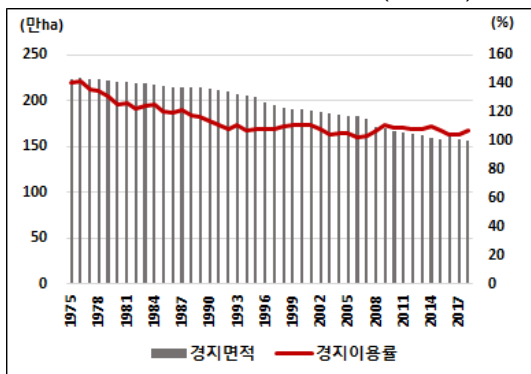
<그림 1-3> 공공서비스 접근성 분석



자료: 최혁재 외, 2010, 농어촌지역 삶의 질 제고를 위한 농어촌뉴타운사업 발전방안, 국토연구원, p.63

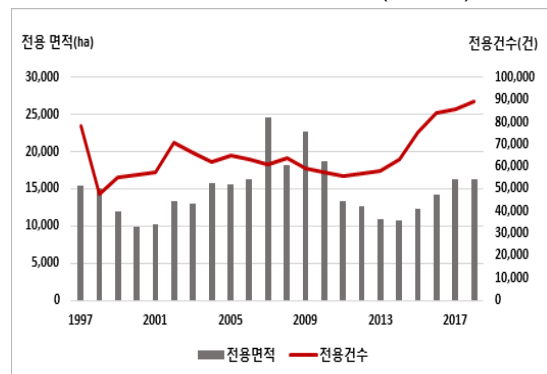
- (우량농지 감소) 농업의 경제적 비중이 감소함에 따라 농지의 규제완화 요구가 증가하면서, 농업진흥구역은 매년 감소하고 있으며, 농지전용이 증가하여 우량 농지가 감소하고 전용이익의 사유화 발생
- 경지면적은 2.2백만ha('75)→1.9백만ha('00)→1.7백만ha('10)→1.6백만ha('18)로 감소
- 경지이용률은 140.4%('75)→110.5%('00)→109.3%('10)→106.7%('18)로 감소

<그림 1-4> 경지면적 현황('75-'18)



자료: 통계청 및 농림축산식품부 내부자료

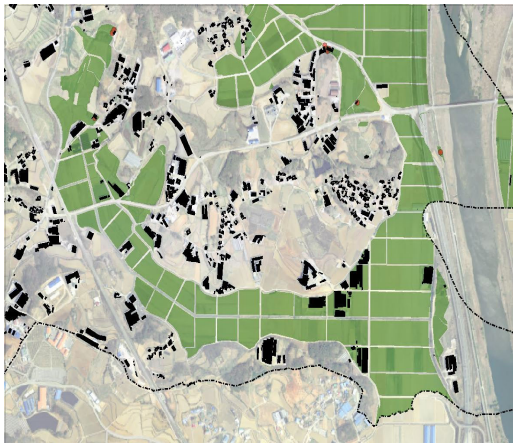
<그림 1-5> 농지전용현황('97-'18)



자료: 농림축산식품부 내부자료

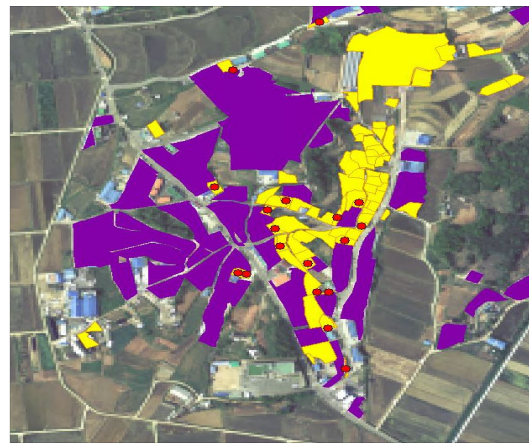
- (농촌지역 난개발) 농촌지역에서 개발이 용이한 녹지·관리지역의 면적이 증가하고 있으며, 농촌공간계획 부재로 토지이용간 충돌이 발생하고, 소규모 분산개발 등으로 인해 농촌 공간구조의 왜곡 발생
- 시가화지역(주거·상업·공업지역)은 전 국토의 4.7%에 불과한 반면, 녹지·관리지역은 전 국토의 37.5%에 달하고 있으며, 특히 경기도의 경우 관리지역 중 계획관리지역이 47.2%에 달함²⁾
- 농지규제 완화로 축사와 주거의 충돌, 주거와 공장의 충돌이 발생

<그림 1-6> 농업진흥지역 내 시설설치 현황



주: ■ 농업진흥지역 ■ 농업진흥지역 중 대/공장용지/창고용지/잡종지 등
 자료: 김승종 외, 2017, 비도시지역의 토지이용 관리체계 재정립을 위한 중장기 정책방향, 국토연구원, p.60

<그림 1-7> 주거와 공장 입지 충돌



주: ■ 주거용 건물필지 ■ 공업용 건물필지
 자료: 김승종 외, 2017, 비도시지역의 토지이용 관리체계 재정립을 위한 중장기 정책방향, 국토연구원, p.58

2) 연구 목적

- 농촌공간의 유희화에 대응하고, 농촌개발사업의 실효성을 제고하기 위해서는 농촌공간계획체계의 정비가 요구되며, 농촌지역의 난개발과 우량농지 잠식에 대응하기 위해 농촌토지의 계획적 관리가 필요
- 이 연구는 농촌공간의 실태와 문제점을 파악하여 농촌공간의 계획체계를 정비하고, 농촌토지의 계획적 관리방안을 마련하며, 농촌공간계획의 시범계획을 수립하는 데 목적이 있음

2) 김승종 외, 2017, 비도시지역의 토지이용 관리체계 재정립을 위한 중장기 정책방향, 국토연구원, pp.44~45

2. 연구 범위 및 방법

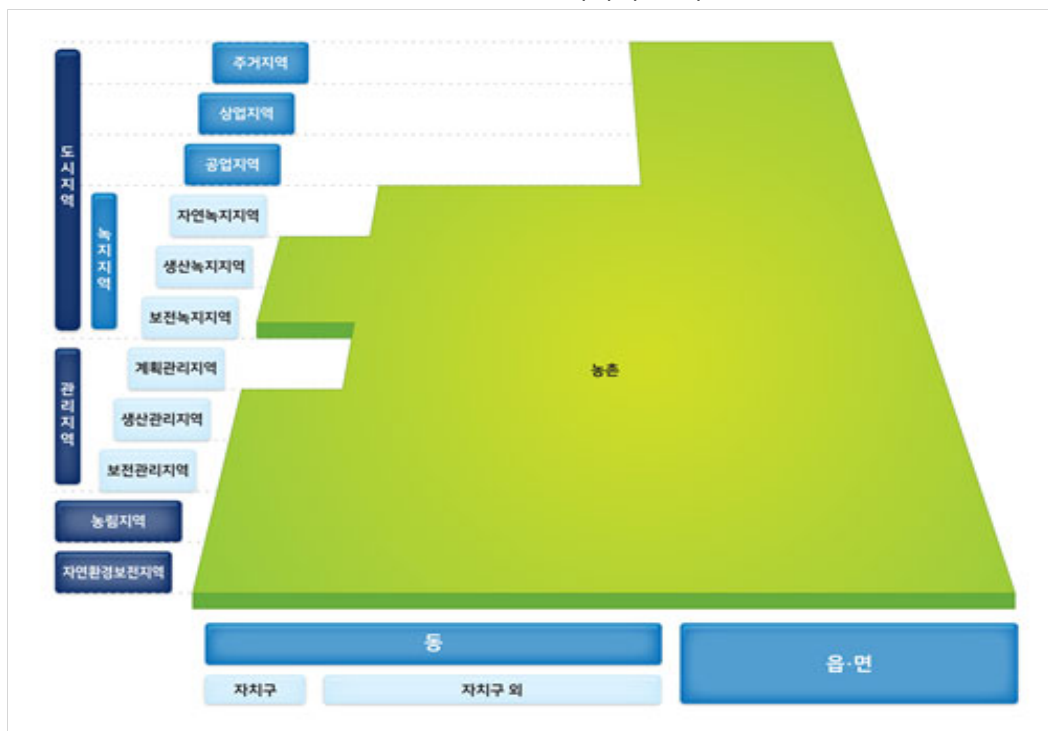
1) 시간적 범위

- 1990년대 이후 농지면적 및 전용 현황 조사
- 2003년 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 시행 이후 개발행위허가 등 조사

2) 공간적 범위

- 이 연구의 공간적 범위는 전국의 농촌지역을 대상으로 함
- 농촌은 읍·면지역 또는 읍·면 외의 지역 중 다음의 지역을 말함(농업·농촌 및 식품산업기본법 제3조 및 농림축산식품부고시 제2015-171호)
 - 「지방자치법」 제2조제1항제2호나 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제15조에 따른 시의 지역 중 동지역은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제36조제1항에 따라 지정된 주거·상업·공업지역 외의 용도지역

<그림 1-8> 농촌지역의 범위



자료: 저자 작성

- 「지방자치법」 제2조제1항제2호 및 제2조제2항에 따른 자치구(「수도권정비계획법」 제2조제1호에 해당하는 자치구는 제외한다)의 지역 중 동지역은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제36조제1항에 따라 지정된 다음 각 목의 용도지역
 - 도시지역의 녹지지역 중 생산·보전녹지지역
 - 관리지역 중 생산·보전관리지역
 - 농림·자연환경보전지역
- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 제2조제3항제2호에 따라 2002.8.14.이후 개발제한구역에서 해제되어 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」 제30조제1호나목(1)의 제1종일반주거지역으로 지정된 집단취락지구지역(다만, 「수도권정비계획법」 제2조제1호에 해당하는 지역은 제외)
- 전국의 농촌지역은 전체 국토면적 약 10만km²의 95.8%에 달함

<표 1-2> 전국 농촌지역 면적

구분	농촌면적(km ²)	전체면적(km ²)	농촌지역 비율
전국	95,677.9	99,900.1	95.8
자치구 내	2,161.3	4,325.1	50.0
읍면	1,977.3	1,977.3	100.0
동	184.0	2,347.8	7.8
일반 시군	93,516.5	94,490.0	99.0
읍면	87,260.0	87,260.0	100.0
동	6,256.5	7,230.0	86.5

주: 개발제한구역에서 해제되어 제1종 일반주거지역으로 지정된 집단취락지구지역은 제외
 자료: 국가공간정보포털(<http://www.nsd.go.kr>)의 용도지역 자료를 토대로 작성

3) 내용적 범위

- 농촌공간의 관리제도 현황 및 문제점 분석
 - 도시계획과 농촌계획의 제도 현황과 문제점 분석
 - 농촌지역의 지역지구 및 토지개발제도 현황과 문제점 분석
 - 농지의 보전과 농지관리제도의 현황과 문제점 분석

- 농촌공간 관리제도의 기본방향과 정비방안 제시
 - (기본방향) 농촌토지의 계획적인 관리와 농촌토지의 효율적인 이용 방향 제시
 - (정비방안) 농촌공간계획의 체계적인 정비, 농지의 합리적 관리, 도시계획과의 연계방안 제시
- 농촌공간계획의 수립 방안을 토대로 시범계획을 세운 후 농촌공간계획 지침(안) 마련
 - 농촌공간계획의 개념, 성격, 범위, 위상, 내용을 제시하고 시범계획 수립 및 수립지침(안) 마련

4) 연구 방법

(1) 선행 연구 검토

- 농촌공간계획, 농촌공간관리, 농지관련 선행연구 검토
 - 김승종 외(2017), 비도시지역의 토지이용 관리체계 재정립을 위한 중장기 정책방향, 국토연구원
 - 최혁재 외(2007), 농촌활력 증진을 위한 농촌토지이용의 계획적 관리방안, 국토연구원
 - 송미령 외(2003), 국토계획체계 변화에 따른 농촌계획 수립에 관한 연구, 한국농촌경제연구원

(2) 실태 조사

- 농촌공간관리의 문제점과 실태 파악을 위한 사례조사
 - 수도권 인근 시군과 여타 시군으로 구분하여 개발압력을 고려한 실태조사를 추진
 - 계획수립, 토지이용, 농지보전 및 개발사업 등으로 구분하여 실태조사를 추진
- 통계조사 및 GIS 분석(KLIS, 세움터, 공시지가 등 자료 구축 및 활용)
 - 농림지역 중 농업지역과 산림지역의 지역 구분, 녹지지역과 관리지역의 지정실태 분석
 - 농림지역과 농업진흥지역과의 관계 분석, 주거와 공장, 주거와 축사의 공간적 충돌 실태 분석 및 농업진흥지역 해제 지역의 지가변화 및 용도지역 변경 추적 조사 등

(3) 전문가 자문회의

- 농촌공간관리의 문제점 파악과 해결방안, 공간관리계획 수립 방안 등에 대해 관련 공무원, 학계와 전문가 등의 의견을 수렴하여 연구에 반영

(4) 협동연구

- (한국농어촌공사 농어촌연구원) 농촌공간계획 시범계획 및 농촌공간계획 수립지침(안) 제시
- (대한국토도시계획학회) 농촌지역의 계획적 관리방안 등 제시

3. 선행연구 분석 및 차별성

1) 선행연구 분석

① 농촌공간계획 연구

- 농촌공간계획체계에 관한 연구는 농촌공간계획에 대한 연구와 도시계획의 측면에서 농촌공간계획을 분석한 연구로 구분
 - 농촌공간계획에 대한 연구는 현행 도시계획체계에서 농촌의 특성을 반영한 계획 수립이 미흡하고, 여러 법률과 부처에 계획이 산재되어 있어 위계가 불분명하며, 농촌계획의 실효성이 낮은 점을 지적
 - 도시계획적 측면에서 농촌공간계획을 분석한 연구는 도시·군기본계획 상 농촌지역의 토지관리가 부족하기 때문에 도시·군기본계획을 정책 또는 전략계획으로 전환하거나 별도로 공동체 또는 지역별 생활권 계획에 농촌지역의 토지관리 부문을 반영하는 방안 등을 제시

<표 1-3> 농촌공간계획 관련 선행연구 검토

선행연구		현황 및 문제점	과제
농촌 계획	송미령 외, 2003, 국토계획체계 변화에 따른 농촌계획 수립에 관한 연구, 한국농촌경제연구원	- 도시(군) 계획은 도시계획적 발상과 기준에 의해 수립되어 농촌지역이 배제될 가능성이 존재 - 기존 농업·농촌 정비 관련 계획의 사업간·계획간 연계 부족	- 농촌지역의 특성을 반영한 계획지표와 토지용도를 도시(군)계획에 반영 - 도시(군)계획의 실질화, 간소화 - 농지관련 사업계획은 도시(군)계획의 부분계획으로 포함

농촌공간계획 도입 및 제도화 방안 연구

선행연구	현황 및 문제점	과제	
		<ul style="list-style-type: none"> - 마을정비에 대한 사업은 도시(군)계획의 하위계획으로 포함 - 농촌계획은 물적 계획 이외에 사회계획, 경제계획까지도 모두 포함 	
최혁재 외, 2007. 농촌활력 증진을 위한 농촌토지이용의 계획적 관리방안, 국토연구원	<ul style="list-style-type: none"> - 국토계획 체계 안에는 농촌공간에 대한 계획 기능 미흡 - 농촌지역 토지이용 간 조화를 추구하기 위해 농촌토지이용에 대한 계획적 관리 필요 	<ul style="list-style-type: none"> - 농어촌정비계획이 농촌토지 이용과 농촌 개발사업에 관한 사항을 포괄하도록 계획 체계 정비 - 농어촌정비계획의 단계별로 국토계획 체계와 연계 	
윤원근, 2009. 우리나라 농촌토지이용계획체계의 합리적 조정방안. 한국지역개발학회지	<ul style="list-style-type: none"> - 비도시지역, 특히 농촌의 계획은 소관법률, 부처가 다양하여 비효율적 - 국토계획법과 타법인 부처별 개별법의 위계 불명확 - 기존 농촌토지이용계획은 농림업적 접근 또는 복지중심으로 장소지향적 전략 수행에 한계 	<ul style="list-style-type: none"> - 1안: 도시(군)관리계획 아래에 농산촌의 토지이용 마스터플랜을 두는 방안 - 2안: 개별법에서 분산 규정하고 있는 농촌토지이용 관련 제도들을 통합 - 3안: 농업농촌식품산업기본계획, 삶의질 향상계획, 기초생활권 발전계획 등을 단일계획으로 조정토록 함 	
박윤희 외, 2011. 농어촌정비계획 수립지침 개발 및 농어촌 계획시설 설계 기준설정 연구. 농림축산식품부	<ul style="list-style-type: none"> - 사업계획과 공간계획간 연계성이 적고, 예산지원이 보장되지 않아 계획의 실효성이 낮으며, 불필요한 계획수립 비용 발생 - 생활환경, 생산기반, 산업, 경관 등 계획이 개별적으로 수립되고 있어 생활환경과 생산기반의 종합적 정비에 한계 	<ul style="list-style-type: none"> - 농어촌정비법 상 국가단위 각종 농어촌 정비·발전계획을 농발계획으로 통합하여 5년마다 수립 의무화 - 농발계획 내용에 맞춰 시군에서 농어촌 정비계획과 농어촌 시설계획 수립 	
이병기, 2011, 농촌계획제도의 실태와 개선과제, 한국지역개발학회지	<ul style="list-style-type: none"> - 독자적인 농촌계획 영역 부재 - 독자적, 산만한 정책 추진으로 종합적인 계획 부재 	<ul style="list-style-type: none"> - 농촌지역 활력 증진을 위한 지원과 조성 중심의 계획 마련 - 생산과 생활기능을 일원적으로 다루는 계획 수립 필요 - 통합적인 계획 체계 정비 	
도시계획	김상조 외, 2011, 도시정책 패러다임 변화에 따른 토지이용규제방식의 개선방안 연구, 국토연구원	<ul style="list-style-type: none"> - 도시기본계획의 문제점 - 토지이용에 대한 정책 부재 - 토지이용규제 지침서로서의 역할 미흡 - 계획내용 및 승인기간의 경직성 	<ul style="list-style-type: none"> - 정책계획과 전략계획으로 전환 - 지침적 계획과 실행계획 간의 연계 - 도시관리계획과 행정적 단절 - 공동체 정비계획 필요
	김상조 외, 2012, 도시정책 전환기의 도시기본계획제도 개선을 위한 운용실태 분석연구, 국토연구원	<ul style="list-style-type: none"> - 도시기본계획의 문제점 - 공간구조의 무분별한 다핵화 - 인구지표의 과다설정 - 토지개발 및 관리 방향 제시 미흡 - 역할 및 정체성 불명확 - 지자체장 임기와의 불일치 	<ul style="list-style-type: none"> - 청사진계획에서 벗어나 목표와 정책방향을 제시하는 계획으로 전환 - 장기발전계획과 같이 비법정계획으로 운영 검토
	김동근 외, 2014, 도시계획 규제방식 전환에 대응하기 위한 비도시지역 개발행위허가에 관한 연구, 국토연구원	<ul style="list-style-type: none"> - 도시기본계획의 문제점 - 비도시지역의 내용 미흡 - 구체적인 공간계획 부재 	<ul style="list-style-type: none"> - 비도시지역의 토지관리원칙 제시 - 생활권별 발전방안 제시

② 농촌공간관리 연구

- 농촌공간관리에 관한 연구는 토지이용·허가체계(용도지역제도, 개발행위허가, 농·산지 전용허가 등)와 농촌지역의 공간관리에 관한 연구로 구분

- 토지이용·허가체계에 관한 연구는 용도지역 내 용도간의 혼합 및 상충, 개발행위허가 제도의 불명확한 기준, 성장관리방안의 문제점 등을 지적하고 농촌지역의 용도지역 관리 및 개발행위허가 등의 제도 개선 검토
- 농촌지역의 공간관리에 관한 연구는 용도 간의 충돌, 개별시설의 분산입지, 자연경관의 훼손 실태 분석을 토대로 농촌지역의 공간관리 문제점을 지적하고, 농촌토지이용계획의 체계적인 정비방안 제시

<표 1-4> 농촌공간관리 관련 선행연구 검토

선행연구	문제점	과제
송미령 외, 2003, 국토계획체계 변화에 따른 농촌계획 수립에 관한 연구, 한국농촌경제연구원	<ul style="list-style-type: none"> - 용도지역·지구 등의 구분 목적과 의미가 선명하지 못함 - 제2종 지구단위계획은 신개발 위주로 재정비 수요가 많은 농촌지역 실정에 맞지 않음 - 개발행위허가제의 한계 	<ul style="list-style-type: none"> - 용도지역·지구의 통폐합 - 행위제도와 개발밀도의 선명화 - 농촌적 용도지구 신설 및 관리지침 개발 - 제2종 지구단위계획의 다양화와 하한면적·개발주체·개발시설부담금 분담비율 등의 유연화 - 개발행위허가의 규정 및 심의기구 설치와 심의 차등화 - 농업·농촌 정비사업지구를 가칭'농촌계획 지구'로 지정
최혁재 외, 2007, 농촌활력 증진을 위한 농촌토지이용의 계획적 관리방안, 국토연구원	<ul style="list-style-type: none"> - 개발행위허가와 농지전용허가는 공간적 배치를 유도하지 못함 - 제2종지구단위계획은 신규개발이 주 대상이며 농촌지역의 특성이 반영되지 않음 - 농촌개발사업과 토지이용연계가 이루어지지 않아 이용관리상의 효율성 저하 	<ul style="list-style-type: none"> - 농업적 이용과 비농업적 이용을 포함한 농촌토지 용도구분 정비 - 개발행위허가제도 적용 지역을 계획관리지역, 개발진흥지구, 취약지구로 한정 - 제2종 지구단위계획 수립지침에 농촌형 신설
김상조 외, 2011, 도시정책 패러다임 변화에 따른 토지이용규제방식의 개선방안 연구, 국토연구원	<ul style="list-style-type: none"> - 용도지역제도의 문제점 - 포괄적인 용도지역제도를 운영하고 있어 적절한 기준 제시 미흡 - 지속적인 규제완화에 따라 토지이용 관리 어려움 - 개발행위허가제도의 문제점 - 도시계획위원회의 자의적 판단에 의존 - 심의·허가의 예측가능성 부족 	<ul style="list-style-type: none"> - 용도지역제도의 과제 - 용도지역의 세분화가 필요하나 현실적으로 어려움 - 유연한 용도지역 관리 필요 - 개발행위허가제도의 과제 - 체크리스트를 활용한 심의허가 투명화 - 공동체정비계획의 확산 필요 - 지역주민의 의사결정과정 참여 필요
김은란 외, 2013, 비시가화지역 성장관리제도 효율적 운용방안 연구, 국토연구원	<ul style="list-style-type: none"> - 성장관리방안의 문제점 - 개발행위허가의 기준 중 하나로 작성되어 있어 계획체계상 위상 모호 - 성장관리지역 이외의 지역으로 난개발가능성 	<ul style="list-style-type: none"> - 성장관리방안의 과제 - 도시관리계획과 유사한 위상 필요 - 성장관리지역 이외의 지역에 대한 토지이용규제 또는 개발행위허가기준 강화
김دون 외, 2014, 도시계획 규제방식 전환에 대응하기 위한 비도시지역 개발행위허가에 관한 연구, 국토연구원	<ul style="list-style-type: none"> - 용도지역 내 용도간 혼합 및 상충 - 개발행위허가의 문제점 - 허가 여부가 불명확 - 허가기준이 추상적이고 자의적 - 성장관리방안의 문제점 - 상위계획의 관리지침 부재 	<ul style="list-style-type: none"> - 세분화된 용도지역제도의 도입 - 개발행위허가의 과제 - 계획에 의한 개발행위허가로 전환 - 관련 계획과 개발행위허가제도와의 연동 필요 - 개발행위허가의 체크리스트 작성 - 상위계획의 비도시지역에 대한 관리원칙에 따라 권역별 전략 제시
김상조 외, 2017, 여건변화에 대응한 국토 및 도시계획·관리제도 개선 연구	<ul style="list-style-type: none"> - 비시가화지역의 용도지역제는 정교하지 못하고 체계적 관리 미흡 - 지구단위계획은 비시가화지역 관리보다는 도시개발을 위해 주로 운용 - 성장관리방안으로 개발의 전이효과 대응 불가 	<ul style="list-style-type: none"> - 1안: 계획관리지역을 세분화하여 허용용도 및 밀도를 차등화 - 2안: 건축물 허용용도를 축소하고 용도지구를 지정한 곳에 선택적으로 허용 - 3안: 성장관리방안 수립 의무화 및 공간적 범위 확대 및 세분화를 통한 차등 관리

이용허가체계

농촌공간계획 도입 및 제도화 방안 연구

선행연구	문제점	과제
최혁재 외, 2007, 농촌활력 증진을 위한 농촌토지이용의 계획적 관리방안, 국토연구원	<ul style="list-style-type: none"> - 농촌토지이용의 문제점 - 토지용도간의 충돌 - 개별시설의 분산입지 - 농촌개발사업의 적정부지 확보 어려움 	<ul style="list-style-type: none"> - 농촌토지이용계획 체계 정비 - 농촌토지 용도구분 - 개발행위허가제의 적용범위 조정 - 농촌 특성을 반영한 지구단위계획 마련
이양재 외, 2009, 비도시지역 체계적 관리방안, 국토해양부	<ul style="list-style-type: none"> - 비도시지역에 대한 계획기준 및 계획내용 부재 - 농산지계획과 토지이용계획과의 연계성 부족 - 용도지역제도가 탈산업화시대의 요구에 대응 어려움 - 비도시지역 토지이용관리권한의 다기화 등 	<ul style="list-style-type: none"> - 도시지역과 비도시지역을 아우르는 관리체계로의 전환 - 도시성장관리 측면에서 합리적 관리 - 비도시지역의 특성을 고려한 지역지구제의 개선 - 비도시지역에 대한 계획적 개발 적극유도
박윤호 외, 2011, 농어촌정비계획 수립지침 개발 및 농어촌 계획시설 설계 기준설정 연구, 농림축산식품부	<ul style="list-style-type: none"> - 농어촌의 자원훼손 및 난개발을 억제할 수 있는 제도적 장치 미흡(계획관리지역, 개발행위허가제의 한계) - 지구단위계획 제도는 대규모 신도시 개발에 적합하여 정비 중심의 농어촌 개발 사업에 부적합 - 마을 정비구역제도는 농어촌의 계획적 개발 유도에 한계 	<ul style="list-style-type: none"> - 현행 마을정비구역제도를 '농어촌정비계획제도'로 확대·개편 - 농촌에 적합한 계획수립 지침 및 농어촌 계획시설기준 마련 - 농어촌정비계획은 현행 마을정비계획을 확대·개편한 제도로써 국토계획법의 지구단위계획에 대응되는 농촌지역의 구역(지구) 단위 계획적 개발수단으로 설정 - 농어촌 정비계획이 수립된 구역에 농식품부 사업 우선 지원
김동근 외, 2014, 도시계획 규제방식 전환에 대응하기 위한 비도시지역 개발행위허가에 관한 연구, 국토연구원	<ul style="list-style-type: none"> - 비도시지역 내 도시적 토지이용의 확산 - 비도시지역의 용도간 충돌 발생 - 비도시지역의 자연경관 훼손 - 기개발지보다 임야 또는 전답에 신규 개발수요 집중 	<ul style="list-style-type: none"> - 비도시지역의 개발압력을 도시지역으로 유도 - 비도시지역의 건축물 용도 축소 - 비도시지역의 개발불허가 원칙 필요 - 비도시지역의 계획수단 공간범위 확대 필요
이외희 외, 2014, 비시가화구역 성장관리방안 제도시행에 따른 경기도 대응방안, 경기개발연구원	<ul style="list-style-type: none"> - 개발행위허가제도로 난개발 방지 어려움 - 계획입지 유도 실패 - 기반시설부담과 인센티브 부족 	<ul style="list-style-type: none"> - 비도시지역 전체를 대상으로 성장관리방안을 수립 - 계획지역과 비계획지역의 허용용도 차등화
김승중 외, 2017, 비도시지역의 토지이용 관리체계 재정립을 위한 중장기 정책방향	<ul style="list-style-type: none"> - 계획관리지역 등 개발가능 용도지역의 과다지정 - 환경가치와 개발가치의 충돌 - 농·산지 등 보전용지의 지속적인 감소 등의 문제 발생 - 토지이용관리 문제 - 도시·군계획과 농촌계획과의 연계성 부족 - 도시·군계획 상 비도시지역 공간관리 부재 등 	<ul style="list-style-type: none"> - 개발과 보전의 조화를 도모하고, 토지이용의 효율성을 제고하여 지속가능한 토지이용을 유도 - 용도지역 중심의 토지이용의 틀에서 벗어나 공간계획을 강화 - 마을단위 공간관리를 위한 주민협약제도 마련 - 도시군계획과 농촌계획과의 연계 강화 - 용도지역 지정 등에 대한 관리 강화
김상조 외, 2017, 여건변화에 대응한 국토 및 도시계획·관리제도 개선 연구	<ul style="list-style-type: none"> - 비시가화지역의 토지이용관리 관련 많은 제도가 동시 운영 - 현행 도시기본계획은 도시지역의 개발과 관리에 초점 	<ul style="list-style-type: none"> - 용도지역, 계획, 심의허가의 유기적 연계운영 - 비시가화지역 관리정책과 도시기본계획 간 연동성 강화 - 토지이용계획에 관리방안 포함 - 부문별 계획의 일환으로 도입

③ 농지제도 관련 연구

- 농지제도 연구는 농지용도 구분의 불합리, 농지 전용 제도의 문제점, 농업진흥지역의 지정과 해제 등의 내용을 검토

- 농지이용에 관한 연구는 농지의 난개발, 농지 이용의 비효율성, 농지의 훼손과 규제로 인한 사익 침해 등의 문제를 지적하고, 농지의 특성을 반영한 규제 차등화 방안, 농지전용 부담금의 개선 방안, 침해되는 농지에 대한 손익 조정방안을 논의

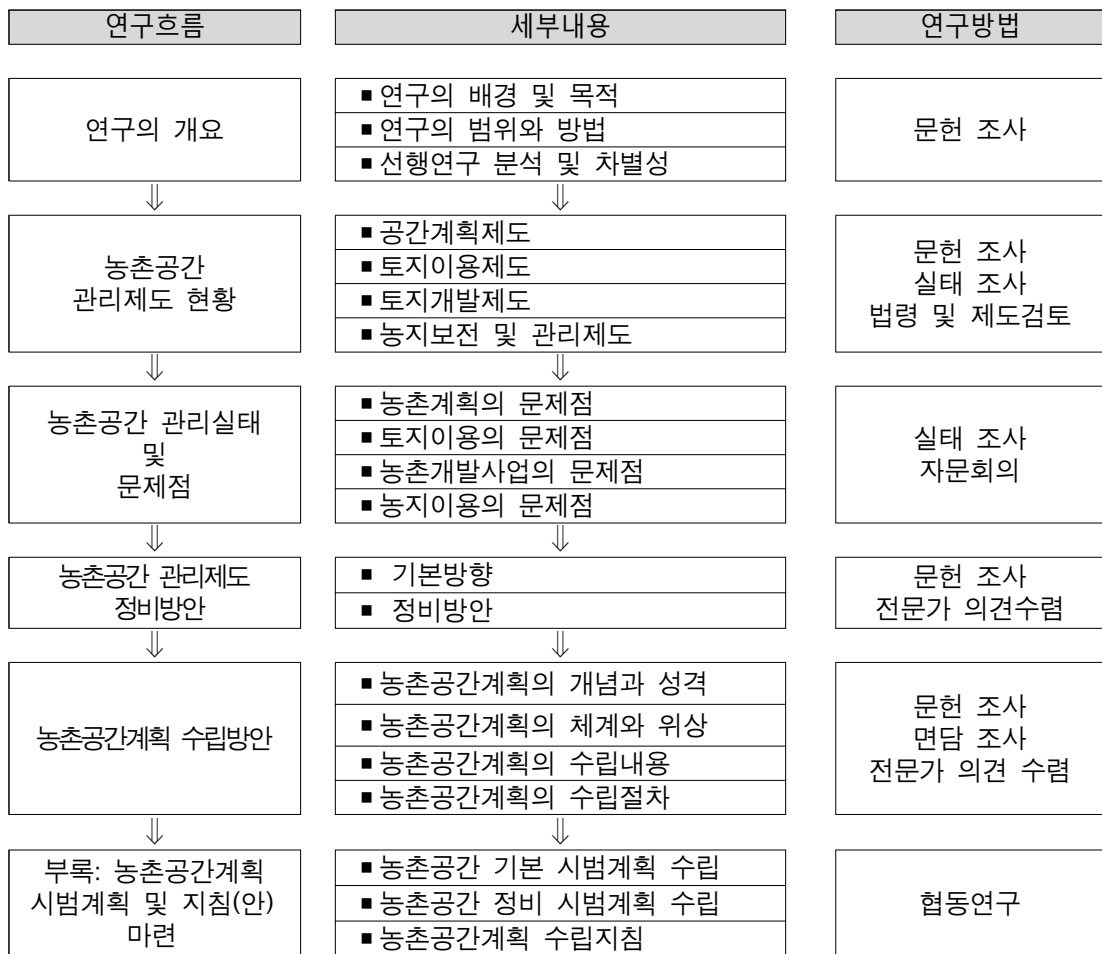
<표 1-5> 농지관련 선행연구 검토

선행연구	문제점	과제
최혁재 외, 2003, 국토의 효율적 관리를 위한 농지이용관리제도의 발전방향	<ul style="list-style-type: none"> - 제도상의 문제 - 도시내 농지에 대한 국토계획법과 농지법의 부정합 - 농지용도구분의 불합리 - 농지이용계획의 법적 구속력 미비 - 농업진흥지역 용도구역에 대한 행위제한 방식의 부적절 및 내용의 불합리 - 운영상의 문제 - 농지이용계획의 실효성 결여 - 농업진흥지역의 유휴농지 증가 및 해제압력 증대 - 우량농지 전용, 소규모 분산전용에 의한 난개발 	<ul style="list-style-type: none"> - 농지에 대한 용도구분 개편 - 농지전용을 집단적으로 유도하고 농업적, 비농업적 이용을 포괄하여 농촌토지이용을 종합 관리 - 농지용도구분별로 행위제한 설정 - 농지전용제도 개편 - 허가제한 대상시설에 의해 정해지는 농지전용 허용범위를 행위제한에서 규정 - 농업진흥지역 조정 - 농업여건이 불리한 농지는 농업진흥지역에서 제외, 불합리한 지역은 우선 해체 - 농지조성비제도의 기능전환 - 농지조성비 기능을 대체농지조성에서 개발 이익환수로 전환
송미령 외, 2003, 국토계획체계 변화에 따른 농촌계획 수립에 관한 연구. 한국농촌경제연구원	<ul style="list-style-type: none"> - 난개발 유형 다양화 및 농지전용 수요 증가 - 농지의 필지별 분산전용 문제 - 농지수요 및 농지전용허가의 지역별 차이와 쟁점 다양화 	<ul style="list-style-type: none"> - 토지적성평가를 활용하여 보전농지와 개발농지로 구분 - 보전농지는 전용허가 요건과 절차를 강화하되 보상 프로그램 실시 - 개발농지는 농지전용허가와 개발행위허가를 통합운용
채광석 외, 2014, 농지거래행태조사와 제도개선 방안	<ul style="list-style-type: none"> - 현재 농지 취득 자격증명제도가 농지의 투기적 수요를 억제하는데 제한적 - 상속보다 농지거래관리의 중요성이 부각 - 농지 임대차 시장은 시장 기능에 의한 자율 조정이 미흡 	<ul style="list-style-type: none"> - 농지관리 전담부서의 지방조직 설치 - 적극적 농지 이용 조정 - 농지 거래 및 임대차 관리 제도 도입 - 지역단위 농지이용 효율화 도모
김승중 외, 2017, 비도시지역의 토지이용관리체계 재정립을 위한 중장기 정책방향	<ul style="list-style-type: none"> - 농지 및 산지의 경우에도 보전지역 내 허용행위가 확대 - 개발과 보전의 원칙과 기준 부재 - 농업진흥지역 등 규제손실에 대한 손실보전 수단 부재 	<ul style="list-style-type: none"> - 환경가치를 고려하여 농지의 등급화를 추진 - 보전가치에 따른 농지보전부담금 차등 부과 - 규제강화에 따른 가치감소를 보전할 수 있도록 농산지 보전직불금 제도 도입
채광석 외, 2018, 농지의 체계적 관리를 위한 농업진흥지역 지정·운영 개선방안	<ul style="list-style-type: none"> - 계획 없이 들어서는 축사, 창고, 농가주택, 가공시설, 공동편의 시설 등의 설치로 인하여 진흥지역 내 우량농지 보전에 지장을 초래 - 농업진흥지역은 보전지역으로서 개발행위 기준에 의해 일관성 있게 행위 제한이 적용되지 못하고 있음 - 농지전용부담금이 농지전용을 억제 하는 효과는 크지 않음 - 「농지법」상 주민희망지역에 한해 농업진흥지역 지정이 가능하지만, 규제에 따른 손실보상이 미흡 	<ul style="list-style-type: none"> - 농업진흥지역 지정기준과 해제기준을 3ha 이상 집단화된 농지로 일치화 - 지역특성에 따라 농업진흥구역과 농업보호구역을 선택적으로 지정 - 농업진흥지역의 농지전용을 억제하기 위하여 농업진흥지역 안의 전용에는 보전부담금 100% 감면제도 개선

2) 선행연구와의 차별성

- 농촌공간의 제 문제를 검토하여 계획체계, 토지이용, 농지관리에 관한 정비방안을 제시
 - 농촌계획체계를 재정립하고, 토지이용 및 농촌개발에 필요한 제도개선방안을 제시하며, 농지를 효율적으로 이용하기 위한 농지등급화 등의 정비방안을 제시함으로써 농촌공간의 체계적인 관리방안을 제시
- 농촌공간의 체계적 관리를 위한 농촌공간계획 수립방안 및 시범계획 수립
 - 농업·농촌 및 식품산업 발전계획, 농어업인의 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발 기본계획, 도시·군계획 등을 고려하여 농촌공간계획 수립방안을 제시하고, 시범계획을 수립
 - 농촌공간 시범계획은 기본계획과 정비계획으로 구분하여 제시

<그림 1-9> 연구의 흐름



제II장 농촌공간 관리제도 현황

1. 공간계획제도
2. 토지이용제도
3. 토지개발제도
4. 농지보전 및 관리제도

제Ⅱ장 농촌공간 관리제도 현황

1. 공간계획제도

1) 국토계획

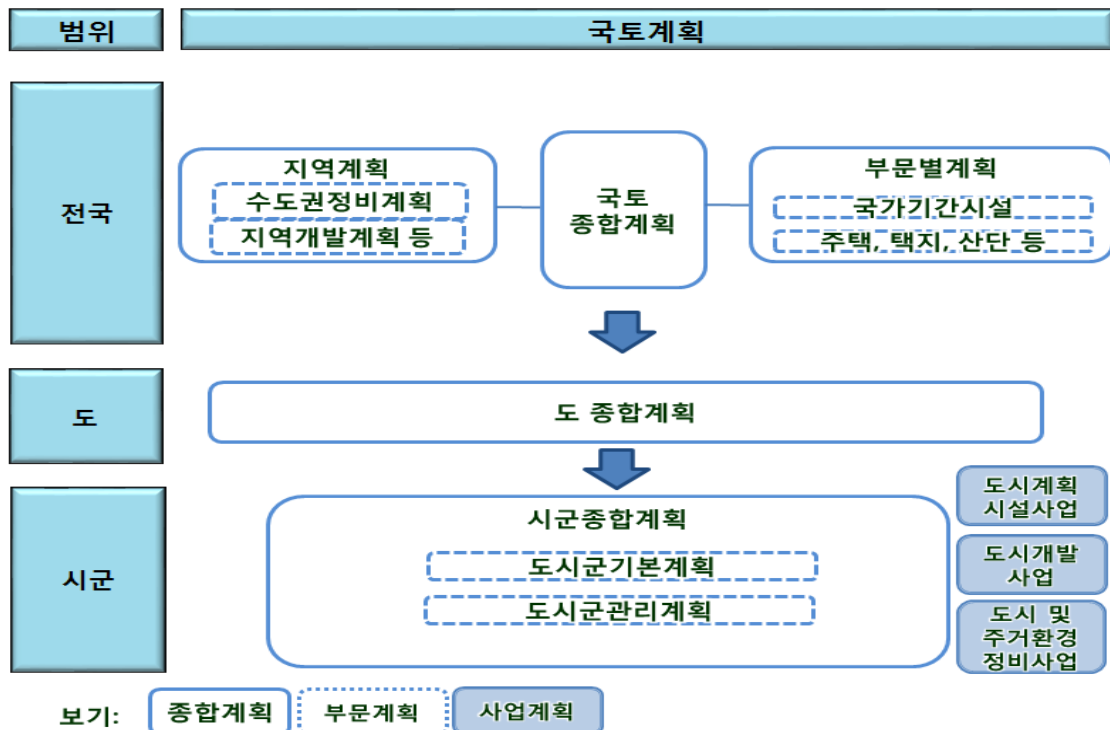
(1) 법적 근거

- 헌법은 국토와 자원은 국가의 보호를 받으며, 국가는 그 균형 있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립하여야 함(헌법 제120조 제2항)
 - 또한 헌법은 국토의 효율적이고 균형 있는 이용·개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다고 규정(헌법 제122조)
- 국토기본법은 국토계획을 국토종합계획, 도종합계획, 시·군종합계획, 지역계획 및 부문별 계획으로 구분
 - 국토종합계획은 국토 전역을 대상으로 하여 국토의 장기적인 발전 방향을 제시하는 종합계획
 - 도종합계획은 도 또는 특별자치도의 관할구역을 대상으로 하여 해당 지역의 장기적인 발전 방향을 제시하는 종합계획
 - 시·군종합계획은 특별시·광역시·시 또는 군의 관할구역을 대상으로 하여 해당 지역의 기본적인 공간구조와 장기 발전 방향을 제시하고, 토지이용, 교통, 환경, 안전, 산업, 정보통신, 보건, 후생, 문화 등에 관하여 수립하는 계획
 - 지역계획은 특정 지역을 대상으로 특별한 정책목적을 달성하기 위하여 수립하는 계획
 - 부문별계획은 전국을 대상으로 하여 특정 부문에 대한 장기 발전방향을 제시하는 계획

(2) 계획체계

- 국토종합계획은 도종합계획 및 시·군종합계획의 기본이 되며, 부문별계획과 지역계획은 국토종합계획과 조화를 이루어야 함(국토기본법 제7조 제1항)
 - 지역계획은 수도권발전계획 및 지역개발계획, 기타 법률상 지역계획 등을 말함
 - 부문별 계획은 국가기간시설에 관한 계획 및 택지, 산업단지 등에 관한 계획을 말하며, 택지개발사업, 산업단지조성사업 등과 연계
- 도종합계획은 해당 도의 관할구역에서 수립되는 시·군종합계획의 기본이 됨(국토기본법 제7조 제2항)
- 시·군종합계획은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따라 수립되는 도시·군계획을 말함(국토기본법 제6조 제3호)
 - 도시·군계획은 도시·군기본계획과 관리계획으로 구분하고, 도시계획시설사업, 도시개발사업 및 도시 및 주거환경정비사업으로 연계

<그림 2-1> 국토계획의 체계



자료: 저자 작성

(3) 주요내용

- 2003년 제정된 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」은 도시·군기본계획과 도시·군관리계획으로 구성된 도시계획체계를 마련
- 도시·군기본계획은 특별시·광역시·시 또는 군의 관할구역에 대하여 기본적인 공간구조와 장기발전방향을 제시하는 종합계획으로서 도시관리계획수립의 지침이 되는 계획(동법 제2조 제3호)

<표 2-1> 도시·군기본계획 관련 주요 규정

수립 주체	<ul style="list-style-type: none"> ○ 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수 - 다만, 「수도권정비계획법」 상 수도권에 속하지 아니하고 광역시와 경계를 같이하지 않은 인구 10만 명 이하인 시 또는 군, 관할구역 전부에 대해 도시·군기본계획 내용이 모두 포함하는 광역도시계획이 수립되어 있는 시 또는 군은 예외
내용	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지역적 특성 및 계획의 방향·목표에 관한 사항 ○ 공간구조, 생활권의 설정 및 인구의 배분에 관한 사항 ○ 토지의 이용 및 개발에 관한 사항 ○ 토지의 용도별 수요 및 공급에 관한 사항 ○ 환경의 보전 및 관리에 관한 사항 ○ 기반시설에 관한 사항 ○ 공원·녹지에 관한 사항 ○ 경관에 관한 사항 ○ 기후변화 대응 및 에너지절약에 관한 사항 ○ 방재·방법 등 안전에 관한 사항 ○ 단계별 추진에 관한 사항 ○ 도심 및 주거환경의 정비·보전에 관한 사항 ○ 다른 법률에 따라 도시·군기본계획에 반영되어야 하는 사항 ○ 도시·군기본계획의 시행을 위하여 필요한 자원조달에 관한 사항 ○ 그 밖에 도시·군기본계획 승인권자가 필요하다고 인정하는 사항
절차	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기초조사(인구, 경제, 사회, 문화, 토지 이용, 환경, 교통, 주택, 토지적성평가, 재해 취약성에 관한 분석) 및 공청회→지방의회 의견청취→행정기관의 장과 협의 후 지방도시계획위원회 심의→계획의 승인 또는 변경 시 도지사의 승인, 5년마다 재검토 및 정비

자료: 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제18조, 내지 제23조

- 도시·군관리계획은 특별시·광역시·시 또는 군의 개발·정비 및 보전을 위하여 수립하는 토지이용·교통·환경·경관·안전·산업·정보통신·보건·후생·안보·문화 등에 관한 계획으로서 용도지역·지구·구역의 지정 또는 변경, 지구단위계획구역의 지정 또는 변경에 관한 계획과 지구단위계획 등을 포함(동법 제2조 제4호).

<표 2-2> 도시·군관리계획 관련 주요 규정

수립 주체	<ul style="list-style-type: none"> ○ 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장 또는 군수
입안 및 입안 제안	<ul style="list-style-type: none"> ○ 도시·군관리계획은 광역도시계획과 도시·군기본계획에 부합되어야 함 ○ 주민은 도시·군관리계획을 입안할 수 있는 자에게 다음 사항에 대하여 도시·군관리계획의 입안을 제안할 수 있음 <ul style="list-style-type: none"> - 기반시설의 설치·정비 또는 개량에 관한 사항 - 지구단위계획구역의 지정 및 변경과 지구단위계획의 수립 및 변경에 관한 사항 - 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 용도지구의 지정 및 변경에 관한 사항 <ul style="list-style-type: none"> · 개발진흥지구 중 공업기능 또는 유통물류기능 등을 집중적으로 개발·정비하기 위한 개발진흥지구로서 대통령령으로 정하는 개발진흥지구 · 용도지구 중 해당 용도지구에 따른 건축물이나 그 밖의 시설의 용도·종류 및 규모 등의 제한을 지구단위계획으로 대체하기 위한 용도지구
내용	<ul style="list-style-type: none"> ○ 용도지역·용도지구의 지정 또는 변경에 관한 계획 ○ 개발제한구역, 도시자연공원구역, 시가지조정구역, 수산자원보호구역의 지정 또는 변경에 관한 계획 ○ 기반시설의 설치·정비 또는 개량에 관한 계획 ○ 도시개발사업이나 정비사업에 관한 계획 ○ 지구단위계획구역의 지정 또는 변경에 관한 계획과 지구단위계획 ○ 입지규제최소구역의 지정 또는 변경에 관한 계획과 입지규제최소구역계획
절차	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기초조사(인구, 경제, 사회, 문화, 토지 이용, 환경, 교통, 주택, 토지적성평가, 재해취약성에 관한 분석) 및 주민과 지방의회 의견청취, 행정기관의 장과 협의 후 지방도시계획위원회 심의, 계획의 결정과 고시, 지형도면 고시 이후 효력발생, 5년마다 재정비

자료: 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제2조, 제24조 내지 35조

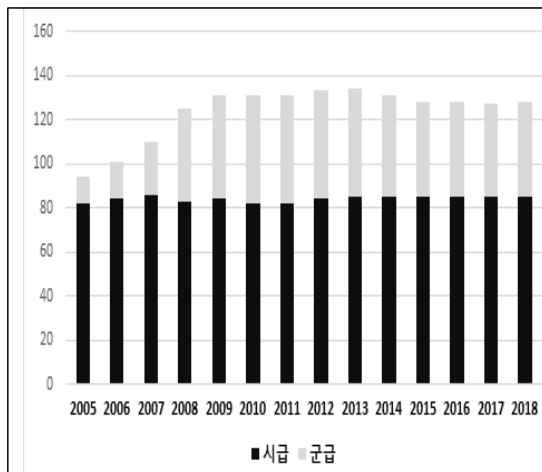
- 국토계획법 제 18조에 의해 모든 시장, 군수는 도시기본계획수립 의무를 갖지만, 동법 시행령 제 14조에 의해 수도권에 속하지 않고 광역시와 경계를 같이하지 않는 인구 10만 명 이하의 시·군은 계획수립 대상에서 제외
- 도시·군기본계획 수립지침은 토지이용계획에 토지의 수요예측 및 용도배분, 용도 지역 관리방안 이외에 비도시지역 성장관리방안을 포함하도록 규정
- 비도시지역의 토지이용과 관련하여 도시지역과는 별도로 각종 지표를 고려하여 목표연도에 필요한 용도별 토지개발수요를 추정
- 목표연도 토지수요를 추정하고 이를 기준으로 시가지예정용지, 시가지용지, 보전용지로 토지이용을 계획
 - 시가지예정용지의 경우 도시·군 관리계획을 통해 결정하며 지구단위계획 수립을 통해 개발 용도지역 부여 가능
 - 농림지역 등을 보전용지로 지정할 수 있으며, 보전용지는 개발억제지 및 불가능지와 개발 가능지 중 개발을 유보하거나 보전하는 지역으로 구분

- 비도시지역의 난개발 방지 및 합리적인 성장관리를 위하여 비도시지역에 대한 성장관리 방안을 제시
- 그 밖에 비도시지역의 경관계획과 관련하여 도시지역과 비도시지역의 경관차별화, 비도시 지역 중 난개발이 우려되는 지역에 대한 경관관리대상지역 지정

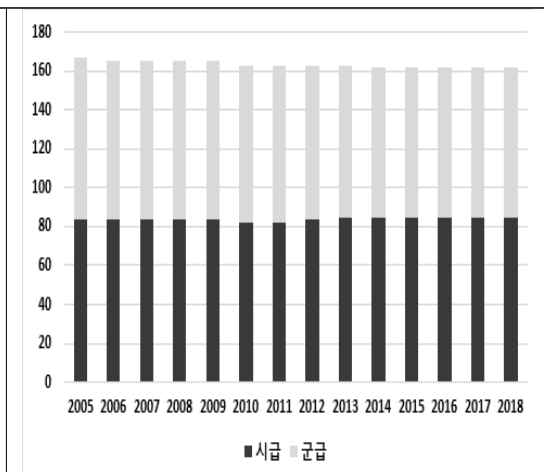
[4] 현황

- 2018년 현재 전체 162개 시·군 중 128개 시군이 도시·군기본계획을 수립하였고, 162개 시군이 도시·군관리계획을 수립

<그림 2-2> 도시·군 기본계획수립 현황



<그림 2-3> 도시·군관리계획 수립 현황



자료: 도시·군계획 수립도시현황, 국가통계포털(www.kosis.kr)

<표 2-3> 도시계획 수립도시 현황

년	도시·군 기본계획 수립 도시 수		도시·군 관리계획 수립 도시 수	
	시급	군급	시급	군급
2005	94	12	167	83
2006	101	17	165	81
2007	110	24	165	81
2008	125	42	165	81
2009	131	47	165	81
2010	131	49	163	81
2011	131	49	163	81
2012	133	49	163	79
2013	134	49	163	78
2014	131	46	162	77
2015	128	43	162	77
2016	128	43	162	77
2017	127	42	162	77
2018	128	43	162	77

자료: 도시·군계획 수립도시현황, 국가통계포털(www.kosis.kr)

- 2018년 현재 도시·군기본계획을 수립하지 않은 군은 34개임

<표 2-4> 도시기본계획 미수립 지역

시도별	미수립
충청남도	서천군, 청양군, 태안군(3)
전라북도	완주군, 진안군, 장수군, 임실군, 순창군, 부안군(6)
전라남도	곡성군, 구례군, 고흥군, 보성군, 장흥군, 강진군, 영광군, 완도군, 진도군, 신안군(10)
경상북도	의성군, 청송군, 영양군, 영덕군, 예천군, 봉화군, 울진군(7)
경상남도	의령군, 함안군, 고성군, 하동군, 산청군, 함양군, 거창군, 합천군(8)

자료: 도시·군계획 수립도시현황, 국가통계포털(www.kosis.kr)

2) 농촌계획

(1) 법적 근거

- 헌법은 농어촌종합개발을 위해 필요한 계획을 수립하도록 국가의 의무를 규정 (헌법 제123조 제1항)
 - 따라서 국가는 농업 및 어업을 보호·육성하기 위하여 농·어촌종합개발과 그 지원 등 필요한 계획을 수립·시행하여야 함
- 「농업농촌 및 식품산업기본법」은 농업농촌 및 식품산업 발전계획의 중앙, 광역, 지방정부의 수립의무를 규정
- 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」은 농어업인의 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 기본계획, 시행계획, 지역 개발계획 수립 근거를 제시
- 「농어촌정비법」은 농어촌정비 종합계획, 농업생산기반 정비계획, 농어촌생활환경 정비계획 등의 수립 근거를 마련
- 「농어촌마을 주거환경개선 및 리모델링 촉진을 위한 특별법」은 농어촌마을 정비 종합계획, 정비사업 실시계획 등의 수립 근거를 제시
- 「농지법」은 시장·군수·구청장에 농지이용계획 수립 의무를 부과

<표 2-5> 농촌계획의 유형과 법적 근거

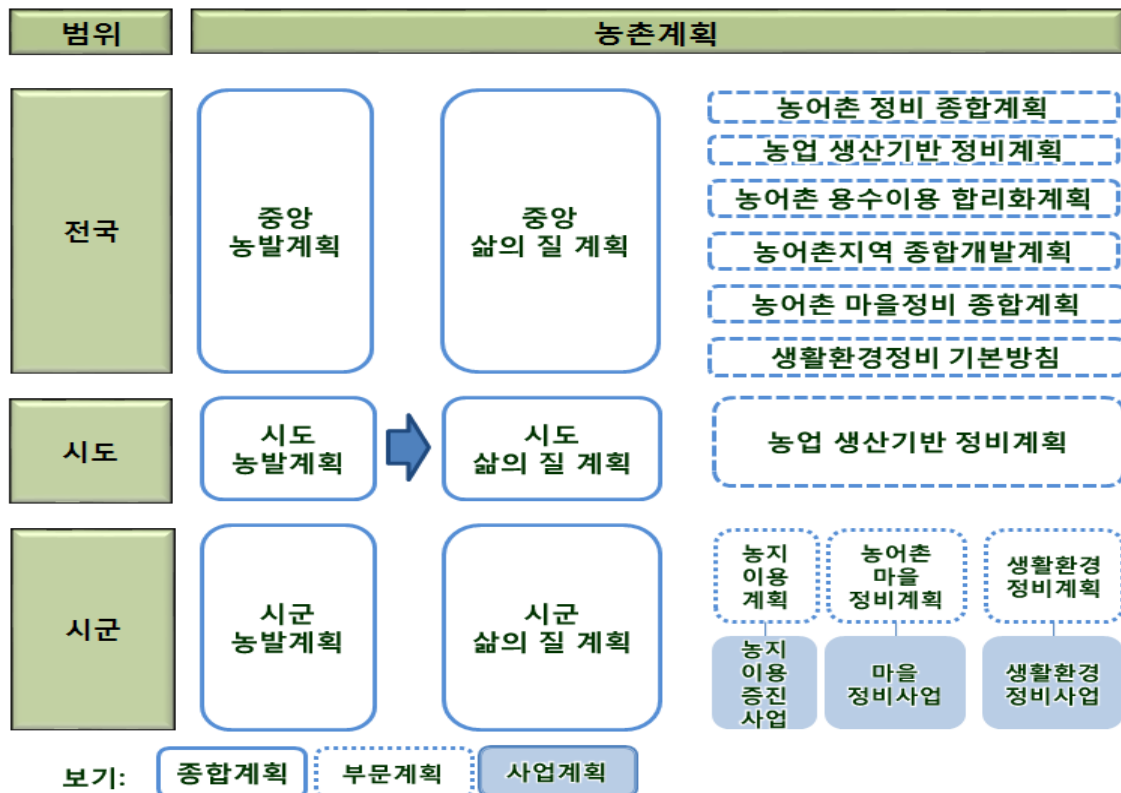
근거법령		계획명	수립권자	수립의무
농업·농촌 및 식품산업기본법	제14조	농업·농촌 및 식품산업 발전계획	농식품부장관	○
		시·도 농업·농촌 및 식품산업 발전계획	시·도지사	○
		시·군·구 농업·농촌 및 식품산업 발전계획	시장·군수·구청장	○
농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법	제5조	농어업인의 삶의 질 향상 및 농어촌지역개발 기본계획	부처합동	○
	제7조	시·도 농어업인의 삶의 질 향상 및 농어촌지역개발 기본계획	시·도지사	○
		시·군·구 농어업인의 삶의 질 향상 및 농어촌지역개발 기본계획	시장·군수·구청장	○
	제6조	농어업인의 삶의 질 향상 및 농어촌지역개발 시행계획	관계중앙행정기관장	○
	제38조	농어촌지역 종합개발계획	국가·지자체	×
농어촌정비법	제4조	농어촌정비 종합계획	농식품부장관 ·해수부장관	○
	제7조	농업 생산기반 정비계획	농식품부장관	○
	제8조	농업 생산기반정비사업 기본계획	농식품부장관, 시·도지사	○
	제9조	농업 생산기반정비사업 시행계획	농업생산기반정비 사업시행자	○
	제5조	농어촌 경관관리계획	농어촌정비 사업시행자	×
	제15조	농어촌용수 이용합리화계획	농식품부장관	○
	제53조	농어촌생활환경정비 기본방침	농식품부장관	○
	제54조	생활환경 정비계획	시장·군수·구청장	×
	제58조	생활환경 정비사업 기본계획	시장·군수·구청장	×
	제59조	생활환경 정비사업 시행계획	생활환경 정비사업 시행자	○
	제73조	농어촌산업 육성 기본계획	시장·군수·구청장	×
	제74조	농어촌산업 육성 시행계획	시장·군수·구청장	○
	제96조	한계농지등의 정비사업 계획	한계농지 등의 정비 사업시행자	○
제101조	농어촌마을정비계획	시장·군수·구청장	○	
농어촌마을 주거환경개선 및 리모델링 촉진을 위한 특별법	제5조	농어촌마을 정비종합계획	농식품부장관 ·해수부장관	○
	제6조	(농어촌마을)정비계획	시장·군수·구청장	×
		정비사업 실시계획	사업시행자	○
농지법	제14조	농지이용계획	시장·군수·구청장	○

자료: 김승중 외, 2019, 국토의 효율적 이용을 위한 농촌계획체계 정비방향, 국토연구원, pp.17~18

(2) 계획체계

- 농촌계획은 농업·농촌·식품산업기본법, 농어업인 삶의 질 특별법, 농어촌정비법, 농어촌마을 리모델링 특별법, 농지법의 5개 법률에 모두 26개의 계획이 규정³⁾
- 농업·농촌 및 식품산업 발전계획(이하 농발계획)은 농림축산식품부장관, 시·도지사 및 시장·군수가 수립하는 농업·농촌 및 식품산업에 관한 계획을 말하며, 농업·농촌 및 식품산업 발전계획은 농업·농촌 및 식품산업의 발전을 위해 필요한 시책 및 추진계획 등을 포함
- 농어업인의 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 기본계획(이하 삶의 질 계획)은 농어촌의 기초생활여건, 경관, 거점 육성 등에 관한 기본방향을 제시
- 관계중앙행정기관장이 농어업인의 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발 기본계획을 수립하며 시·도 단위와 시·군·구 단위에서도 상위 계획에 따라 지역별 기본계획을 수립하여야 함

<그림 2-4> 농촌계획의 체계



자료: 김승중 외, 2019, 국토의 효율적 이용을 위한 농촌계획체계 정비방향, 국토연구원, p.21

3) 김승중 외, 2019, 국토의 효율적 이용을 위한 농촌계획체계 정비방향, 국토연구원, p.20

(3) 주요 내용

- 농촌계획은 농촌지역의 주민 복지증진과 지역개발을 위해 사회·경제·환경적 관점에서 계획의 성격에 따라 기본계획과 사업계획으로 구분할 수 있음
 - 기본계획은 농어업인의 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 기본계획, 농업농촌 및 식품산업 발전계획 등 농촌지역의 발전방향을 제시하는 계획을 말함
 - 사업계획은 농업생산기반정비사업 시행계획, 생활환경정비사업 시행계획 등과 같이 정주체계별 개발사업의 방향을 제시하는 계획을 말함
- 주요 농촌계획은 농업·농촌 및 식품산업 발전계획, 농어업인의 삶의 질 향상 및 농어촌지역개발 기본계획, 농어촌정비종합계획, 농업생산기반정비계획, 생활환경정비계획, 농어촌마을정비계획, 농어촌마을정비종합계획, 농지이용계획 등으로 구성

<표 2-6> 농촌계획의 주요 내용

농촌계획	주요내용
농업·농촌 및 식품산업 발전계획	○ 농업·농촌 및 식품산업 발전의 목표와 추진 시책을 담은 계획
농어업인의 삶의 질 향상 및 농어촌지역개발 기본계획	○ 보건·복지, 교육, 기초생활 인프라, 경제활동, 문화·여가, 환경·경관, 발전역량 부문에 대한 관계 부처의 사업계획들을 망라하는 성격의 종합계획
농어촌정비종합계획	○ 농어촌사업의 목표와 정책의 기본방향, 대상지역 현황, 주요 사업내용, 비용 등을 포함
농업생산기반정비계획	○ 사업별 우선 순위, 실제 사업의 시행계획 관련 사업 내용, 위치 등을 포함
생활환경정비계획	○ 농어촌마을의 건설·재개발·정비 등 개발에 관한 사항, 빈집, 생활환경기반시설 정비·확충, 농어촌용수 및 배수 시설의 정비·개발 등에 관한 사항을 포함
농어촌마을정비계획	○ 마을 정비구역 전반에 관한 사항, 생산기반 정비, 사업의 시행기간 등을 포함
농어촌마을정비종합계획	○ 관련 사업의 시행, 실시 계획들은 정비사업의 기본방향과 목표, 재원조달부터 실제 사업의 위치 및 내용, 시행 방식 및 기간, 손실보상 및 주민이주대책 등을 포함
농지이용계획	○ 농지의 지대별·용도별 이용계획을 포함

- 시·군 농업·농촌 및 식품산업 발전계획은 농업·농촌 분야를 포괄한 기본계획의 위계를 가지며, 삶의 질 향상계획, 일반농산어촌개발사업 추진계획, 농업·농촌 및 식품산업 발전계획 등 각 분야의 기본계획을 통합하여 수립⁴⁾

4) 농림축산식품부, 2018. 7, 지역 농업·농촌 및 식품산업 발전계획 수립 지침, p.1

- 농발계획은 국토계획법에 의한 도시·군 기본계획 및 관리계획과 기초생활권 발전계획을 참고하여 기존의 계획과 상충되지 않도록 하며 시·군의 농업·농촌분야 기본계획으로 수립하여 기존 계획에 참조, 보완이 되도록 계획의 위상을 정립⁵⁾

[4] 현황

① 농업·농촌 및 식품산업 발전계획

- 제1차 농업·농촌 및 식품산업 발전계획(2013~2017)은 ‘희망찬 농업, 활기찬 농촌, 행복한 국민’을 비전으로 수립⁶⁾
 - 안전한 농식품의 안정적 공급, 6차산업화로 농식품산업 경쟁력 강화, 맞춤형 농가소득 및 경영 안정, 자조·자립·협력을 통한 농촌 삶의 질 향상을 계획 목표로 설정
- 제2차 농업·농촌 및 식품산업 발전계획(2018~2022)은 ‘걱정 없이 농사짓고, 안심하고 소비하는 나라’를 비전으로 수립⁷⁾
 - 농업인 소득·경영안전망의 촘촘한 확충, 지속가능한 농식품산업 기반 강화, 안전한 먹거리 공급체계 구축, 누구나 살고 싶은 복지 농촌 조성을 중점 추진과제로 설정

② 농어업인의 삶의 질 향상 및 농어촌지역개발 기본계획

- 제1차 삶의 질 향상계획(2005~2009)은 ‘농산어촌을 국민의 20%이상이 거주하는 삶과 휴양, 산업이 조화된 복합 정주공간으로 조성’을 비전으로 정하고, ‘복지기반 확충’, ‘교육여건 개선’, ‘농산어촌 지역개발촉진’, ‘농산어촌형 복합 산업 활성화’ 등을 추진⁸⁾
- 제2차 삶의 질 향상계획(2010~2014)은 ‘삶터·쉼터·일터가 조화된 행복한 농어촌 구현’을 비전 및 목표로 토대로 생활안정강화, 보건·의료확대, 취약계층지원, 능동적 복지실현을 추진⁹⁾

5) 농림축산식품부, 2018. 7, 지역 농업·농촌 및 식품산업 발전계획 수립 지침, p.2.

6) 농림축산식품부, 2013. 10, 농업·농촌 및 식품산업 발전계획(2013~2017), p.21

7) 농림축산식품부, 2018. 2, 농업·농촌 및 식품산업 발전계획(2018~2022), p.12

8) 농림부, 2005. 6. 22, 제1차 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 5개년(2005~2009) 기본계획 및 2005년 시행계획, p.3.

9) 관계부처합동, 2009. 12, 제2차 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역개발 5개년(2010~2014) 기본계획, p.11.

- 제3차 삶의 질 향상계획(2015~2019)은 '활력 있는 공동체를 기반으로 누구나 살고 싶은 행복한 농어촌 구현'을 비전으로 삼고 정주 여건 및 경제활동 여건을 개선하기 위해 농어촌 맞춤형 사회안전망 구축, 보건의료 서비스 확충 및 의료취약지 해소, 계층별 복지서비스 강화 및 농어촌 복지전달체계 구축을 목표로 추진¹⁰⁾

2. 토지이용제도

1) 용도지역

(1) 개념 및 유형

- 용도지역은 토지의 이용 및 건축물의 용도, 건폐율, 용적률, 높이 등을 제한함으로써 토지를 경제적·효율적으로 이용하고 공공복리의 증진을 도모하기 위하여 서로 중복되지 아니하게 도시·군관리계획으로 결정하는 지역임(국토계획법 제2조 15호)
- 용도지역은 토지의 이용실태 및 특성, 장래의 토지 이용 방향, 지역 간 균형발전 등을 고려하여 도시지역, 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역으로 구분(동법 제6조)

<표 2-7> 용도지역 유형 및 정의

구분	정의
도시지역	○ 인구와 산업이 밀집되어 있거나 밀집이 예상되어 그 지역에 대하여 체계적인 개발·정비·관리·보전 등이 필요한 지역
주거지역	○ 거주와 안녕과 건전한 생활환경의 보호를 위하여 필요한 지역
상업지역	○ 상업이나 그 밖의 업무의 편익을 증진하기 위하여 필요한 지역
공업지역	○ 공업의 편익을 증진하기 위하여 필요한 지역
녹지지역	○ 자연환경·농지 및 산림의 보호, 보건위생, 보안과 도시의 무질서한 확산을 방지하기 위하여 녹지의 보전이 필요한 지역
관리지역	○ 도시지역의 인구와 산업을 수용하기 위하여 도시지역에 준하여 체계적으로 관리하거나 농림업의 진흥, 자연환경 또는 산림의 보전을 위하여 농림지역 또는 자연환경보전지역에 준하여 관리할 필요가 있는 지역

10) 관계부처합동, 2014. 12, 제3차 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역개발 5개년(2015~2019) 기본계획, p.17.

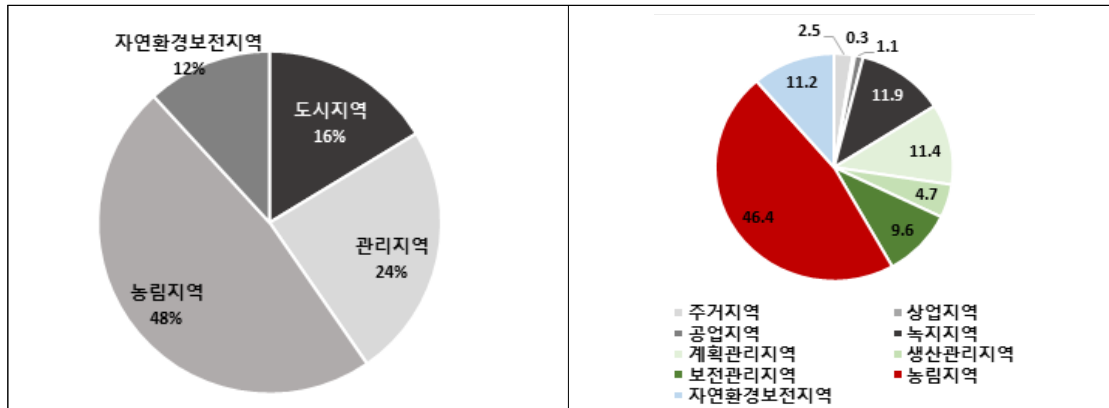
구분	정의
보전 관리지역	○ 자연환경 보호, 산림 보호, 수질오염 방지, 녹지공간 확보 및 생태계 보전 등을 위하여 보전이 필요하나, 주변 용도지역과의 관계 등을 고려할 때 자연환경보전지역으로 지정하여 관리하기가 곤란한 지역
생산 관리지역	○ 농업·임업·어업 생산 등을 위하여 관리가 필요하나, 주변 용도지역과의 관계 등을 고려할 때 농림지역으로 지정하여 관리하기가 곤란한 지역
계획 관리지역	○ 도시지역으로의 편입이 예상되는 지역이나 자연환경을 고려하여 제한적인 이용·개발을 하려는 지역으로서 계획적·체계적인 관리가 필요한 지역
농림지역	○ 도시지역에 속하지 아니하는 「농지법」에 따른 농업진흥지역 또는 「산지관리법」에 따른 보전산지 등으로서 농림업을 진흥시키고 산림을 보전하기 위하여 필요한 지역
자연환경 보전지역	○ 자연환경·수자원·해안·생태계·상수원 및 문화재의 보전과 수산자원의 보호·육성 등을 위하여 필요한 지역

- 용도지역별 토지이용규제는 국토계획법 시행령 별표(2~22)에서 개별적으로 규정
 - 보전관리지역이나 생산관리지역에 대하여 농림축산식품부장관 등이 필요하다고 인정하는 경우 농지법 등에 따라 건축물이나 그 밖의 시설의 용도·종류 및 규모 등을 제한할 수 있음(동법 제76조)
 - 관리지역에서 「농지법」에 따른 농업진흥지역으로 지정·고시된 지역은 이 법에 따른 농림지역으로 결정·고시된 것으로 의제(동법 제42조 제2항)

(2) 현황

- 2018년 기준 용도지역별 지정현황은, 농림지역이 약 49,351km²로 전체 면적의 46.4% 수준이며, 관리지역(25.6%), 도시지역(16.7%), 자연환경보전지역(11.2%)임
- 도시지역 중 녹지지역의 면적이 약 12,628.5km²(전체 용도지역의 11.9%)로 가장 많고, 주거지역(2.5%), 공업지역(1.1%), 미지정지역(0.9%), 상업지역(0.3%) 순임
- 관리지역은 계획관리지역과 보전관리지역이 각각 12,065.9km², 10,193.2km²로 전체 용도지역의 11.4%, 9.6%를 차지하며, 생산관리지역은 4.7% 수준
- 최근 10년간 농림지역의 비중은 0.6%p 감소한 반면, 관리지역의 비중은 1.5%p 증가

<그림 2-5> 용도지역 지정현황(2018)



자료: 도시계획 현황 통계, 도시계획정보서비스 (www.upis.go.kr)

<표 2-8> 용도지역 지정현황

구분	면적 (km ²)		비율 (%)	
	2008년	2018년	2008년	2018년
도시지역	17,317.3	17,788.9	16.3	16.7
주거지역	2,351.0	2,683.9	2.2	2.5
상업지역	294.3	334.6	0.3	0.3
공업지역	877.5	1,198.1	0.8	1.1
녹지지역	12,619.6	12,628.5	11.9	11.9
미지정지역	1,174.9	943.8	1.1	0.9
관리지역	25,603.3	27,222.5	24.1	25.6
계획관리지역	9,968.8	12,065.9	9.4	11.4
생산관리지역	2,587.8	4,946.9	2.4	4.7
보전관리지역	5,487.6	10,193.2	5.2	9.6
미세분지역	7,559.1	16.6	7.1	0.02
농림지역	50,688.7	49,351.0	47.8	46.4
자연환경보전지역	12,527.2	11,923.4	11.8	11.2
전체	106,136.4	106,285.9	100	100

자료: 도시계획 현황 통계, 도시계획정보서비스 (www.upis.go.kr)

2) 용도지구

(1) 개념 및 유형

- 용도지구는 토지의 이용 및 건축물에 대한 용도지역의 제한을 강화하거나 완화하여 용도지역의 기능 등을 증진시키기 위해 도시·군관리계획으로 결정하는 지역(국토계획법 제2조 제17호)
- 용도지구는 토지의 이용 및 건축물의 용도·건폐율·용적률·높이 등에 대한 용도지역의 제한을 강화

- 용도지구는 취락지구, 개발진흥지구, 경관지구, 보호지구 등이 있으며, 그 밖의 용도지구 안의 건축제한에 대해서는 도시·군계획조례로 규정(동법 시행령 제82조)
- 취락지구는 자연취락지구와 집단취락지구로 나뉘며 자연취락지구 안에서 건축할 수 있는 건축물의 종류와 층고(4층 이하)는 시행령 별표로 제한
- 개발진흥지구는 지구단위계획 또는 관계 법률 상 개발계획을 따라야 함(동법 시행령 제79조 제1항)

<표 2-9> 용도지구의 유형과 정의

구분	정의
경관지구	○ 경관의 보전·관리 및 형성을 위하여 필요한 지구
자연경관지구	○ 산지·구릉지 등 자연경관을 보호하거나 유지하기 위하여 필요한 지구
시가지경관지구	○ 지역 내 주거지, 중심지 등 시가지의 경관을 보호 또는 유지하거나 형성하기 위하여 필요한 지구
특화경관지구	○ 지역 내 주요 수계의 수변 또는 문화적 보존가치가 큰 건축물 주변의 경관 등 특별한 경관을 보호 또는 유지하거나 형성하기 위하여 필요한 지구
고도지구	○ 쾌적한 환경 조성 및 토지의 효율적 이용을 위하여 건축물 높이의 최고한도를 규제할 필요가 있는 지구
방화지구	○ 화재의 위험을 예방하기 위하여 필요한 지구
방재지구	○ 풍수해, 산사태, 지반의 붕괴, 그 밖의 재해를 예방하기 위하여 필요한 지구
시가지방재지구	○ 건축물·인구가 밀집되어 있는 지역으로서 시설 개선 등을 통하여 재해 예방이 필요한 지구
자연방재지구	○ 토지의 이용도가 낮은 해안변, 하천변, 급경사지 주변 등의 지역으로서 건축 제한 등을 통하여 재해 예방이 필요한 지구
보호지구	○ 문화재, 중요 시설물(항만, 공항 등 대통령령으로 정하는 시설물을 말한다) 및 문화적·생태적으로 보존가치가 큰 지역의 보호와 보존을 위하여 필요한 지구
역사문화환경 보호지구	○ 문화재·전통사찰 등 역사·문화적으로 보존가치가 큰 시설 및 지역의 보호와 보존을 위하여 필요한 지구
중요시설물 보호지구	○ 중요시설물(제1항에 따른 시설물을 말한다. 이하 같다)의 보호와 기능의 유지 및 증진 등을 위하여 필요한 지구
생태계보호지구	○ 야생동식물서식처 등 생태적으로 보존가치가 큰 지역의 보호와 보존을 위하여 필요한 지구
취락지구	○ 녹지지역·관리지역·농림지역·자연환경보전지역·개발제한구역 또는 도시자연공원구역의 취락을 정비하기 위한 지구
자연취락지구	○ 녹지지역·관리지역·농림지역 또는 자연환경보전지역안의 취락을 정비하기 위하여 필요한 지구
집단취락지구	○ 녹지지역·관리지역·농림지역 또는 자연환경보전지역안의 취락을 정비하기 위하여 필요한 지구
개발진흥지구	○ 주거기능·상업기능·공업기능·유통물류기능·관광기능·휴양기능 등을 집중적으로 개발·정비할 필요가 있는 지구
주거개발 진흥지구	○ 주거기능을 중심으로 개발·정비할 필요가 있는 지구
산업·유통개발 진흥지구	○ 공업기능 및 유통·물류기능을 중심으로 개발·정비할 필요가 있는 지구

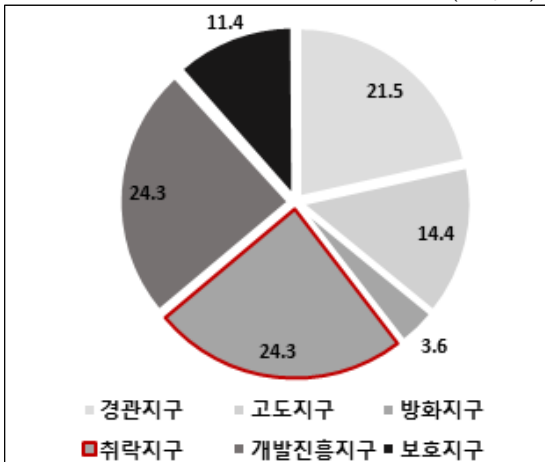
구분	정의
관광·휴양개발진흥지구	○ 관광·휴양기능을 중심으로 개발·정비할 필요가 있는 지구
복합개발진흥지구	○ 주거기능, 공업기능, 유통·물류기능 및 관광·휴양기능중 2가지 이상의 기능을 중심으로 개발·정비할 필요가 있는 지구
특정개발진흥지구	○ 주거기능, 공업기능, 유통·물류기능 및 관광·휴양기능 외의 기능을 중심으로 특정한 목적을 위하여 개발·정비할 필요가 있는 지구
특정용도제한지구	○ 주거 및 교육 환경 보호나 청소년 보호 등의 목적으로 오염물질 배출시설, 청소년 유해시설 등 특정시설의 입지를 제한할 필요가 있는 지구
복합용도지구	○ 지역의 토지이용 상황, 개발 수요 및 주변 여건 등을 고려하여 효율적이고 복합적인 토지이용을 도모하기 위하여 특정시설의 입지를 완화할 필요가 있는 지구

[2] 현황

- 2018년 용도지구는 전체 약 2만 7천km², 2만 5천개소가 지정되어 있으며, 규모는 취락지구 약 668km²(17,481개소), 개발진흥지구 약 668km²(2,586개소), 경관지구 590km²(2,464개소) 등
- 취락지구는 전체 용도지구 지정 면적의 24.3%, 개소의 70%를 차지
- 취락지구 중 자연취락지구는 약 658km², 1만 7천여 개소로 전체 취락지구 면적의 대부분 (약 99%)을 차지

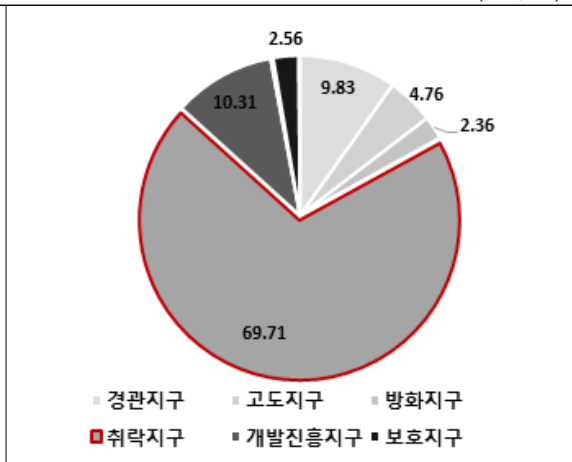
<그림 2-6> 용도지구 면적현황(2018)

(단위: %)



<그림 2-7> 용도지구 개소현황(2018)

(단위: %)



자료: 도시계획 현황 통계, 도시계획정보서비스 (www.upis.go.kr)

주: 전체 용도지구 중 비중 1% 미만 지구는 그래프에서 제외

<표 2-10> 용도지구 지정현황(2018)

구분	면적		개소	
	면적(km ²)	비율(%)	개소(개)	비율(%)
계	2,746.7	100.0	25,075	100.00
경관지구	589.8	21.5	2,464	9.83
고도지구	394.3	14.4	1,193	4.76
방화지구	100.1	3.6	592	2.36
방재지구	2.7	0.1	15	0.06
추락지구	667.6	24.3	17,481	69.71
자연추락지구	658.2	24.0	17,028	67.91
집단추락지구	9.4	0.3	453	1.81
개발진흥지구	668.1	24.3	2,586	10.31
특정용도제한지구	9.2	0.3	69	0.28
보호지구	313.4	11.4	642	2.56
조례로 정하는 지구	1.6	0.1	33	0.13

자료: 도시계획 현황 통계, 도시계획정보서비스 (www.upis.go.kr)

3) 용도구역

(1) 개념 및 유형

- 용도구역은 토지의 이용 및 건축물과 관련한 용도지역 및 용도지구의 제한을 강화하거나 완화하여 도시·군관리계획으로 결정하는 지역을 의미(국토계획법 제2조 제17호)
- 용도구역의 지정 목적은 시가지의 무질서한 확산방지와 계획적이고 단계적인 토지이용의 도모, 토지이용의 종합적 조정·관리 등임
- 국토계획법 상 규정된 용도구역은 개발제한구역, 도시자연공원구역, 시가화조정 구역, 수산자원보호구역, 입지규제최소구역임

<표 2-11> 국토계획법 상 용도구역

구분	지정권자	지정 요건	관련법규
개발제한구역	국토교통부장관	○ 도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시주변의 자연환경을 보전하여 도시민의 건전한 생활환경을 확보하기 위하여 도시의 개발을 제한할 필요가 있거나 국방부장관의 요청이 있어 보안상 도시의 개발을 제한할 필요가 있다고 인정되는 경우	「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」

구분	지정권자	지정 요건	관련법규
도시 자연 공원 구역	시·도지사 또는 대도시 시장	○ 도시의 자연환경 및 경관을 보호하고 도시민에게 건전한 여가·휴식공간을 제공하기 위하여 도시지역 안에서 식생이 양호한 산지의 개발을 제한할 필요가 있다고 인정하는 경우	도시공원 및 녹지 등에 관한 법률
시가화 조정 구역	시·도지사	○ 도시지역과 그 주변지역의 무질서한 시가화를 방지하고 계획적·단계적인 개발을 도모하기 위하여 대통령령으로 정하는 기간 동안 시가화를 유보할 필요가 있다고 인정되는 경우	-
	국토교통부 장관	○ 국가계획과 연계하여 시가화조정구역의 지정 또는 변경이 필요한 경우	-
수산자원 보호구역	해양수산부 장관	○ 수산자원을 보호·육성하기 위하여 필요한 공유수면이나 그에 인접한 토지	-
입지규제 최소구역	국토교통부 장관	○ 도시지역에서 복합적인 토지이용을 증진시켜 도시 정비를 촉진하고 지역 거점을 육성할 필요가 있다고 인정되는 경우	입지규제최소 구역 지정 등에 관한 지침

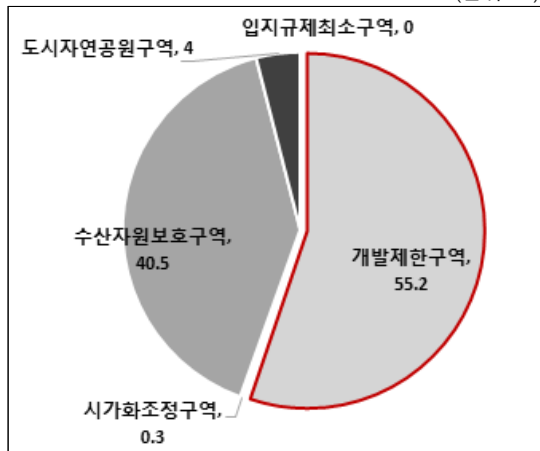
- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」을 통해 개발제한구역에서의 행위 제한이나 개발제한구역의 관리에 필요한 사항을 규정(동법 제80조)
- 「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률」을 통해 도시자연공원구역에서의 행위 제한이나 개발제한구역의 관리에 필요한 사항을 규정(동법 제80조의 2)
- 입지규제최소구역에서의 행위 제한은 토지의 이용 및 건축물의 용도·건폐율·용적률·높이 등에 대한 용도지역·용도지구의 제한을 강화하거나 완화하는 입지규제최소구역계획으로 정함(동법 제80조의 3)
- 시가화조정구역의 경우 국토계획법과 그 시행령에서 정한 범위 내에서 도시·군 계획 사업을 수행 가능(동법 제81조)
 - 국토계획법은 다른 법률에 따른 구역을 지정하는 경우 국토교통부 장관의 승인을 받도록 규정하나(동법 제8조 제2항), 농업진흥지역, 수변구역 등 일부 지역과 도시·군기본계획에 반영된 구역 등은 예외로 함(동법 제8조 제3항)

[2] 현황

- 2018년 현재 용도구역은 전체 약 7천㎢가 지정
 - 개발제한구역은 약 3,800㎢로 전체 면적의 55.2%, 지정 개소는 약 90개
 - 도시자연공원구역은 지정면적은 약 280㎢, 지정 개소는 173개

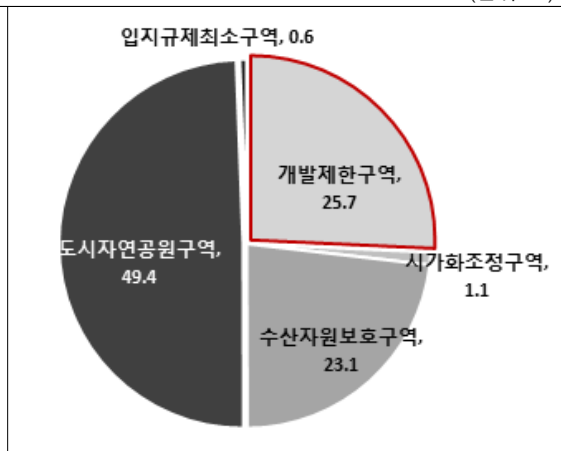
<그림 2-8> 용도구역 면적현황(2018)

(단위: %)



<그림 2-9> 용도구역 개소현황(2018)

(단위: %)



자료: 도시계획 현황 통계, 도시계획정보서비스(www.upis.go.kr)

<표 2-12> 용도구역 지정현황(2018)

구분	면적		개소	
	면적(km ²)	비율(%)	개소(개)	비율(%)
계	6,957.3	100.0	350	100.0
개발제한구역	3,840.7	55.2	90	25.7
시가화조정구역	20.5	0.3	4	1.1
수산자원보호구역	2,815.5	40.5	81	23.1
도시자연공원구역	280.5	4.0	173	49.4
입지규제최소구역	0.1	0.0	2	0.6

자료: 도시계획 현황 통계, 도시계획정보서비스(www.upis.go.kr)

3. 토지개발제도

1) 개발행위허가

(1) 개념 및 대상

- 건축물의 건축 또는 공작물의 설치, 토지의 형질 변경, 토석의 채취, 토지 분할, 녹지지역·관리지역 또는 자연환경보전지역에 물건을 1개월 이상 쌓아놓는 행위를 하려는 자는 개발행위허가를 받아야 함(국토계획법 제56조)
- 개발행위허가제도는 개발과 보전이 조화되게 유도하여 국토관리의 지속가능성을 제고시키고, 토지에 대한 정당한 재산권 행사를 보장하며 토지의 경제적 이용과 환경적 조화를

도모하여 난개발을 방지하고 국토의 계획적 관리를 도모하는 제도임(개발행위허가운영 지침 1-2-1)

- 개발행위 허가를 받아야 하는 구체적 행위는 건축물·시설물의 설치, 토석채취, 토지분할 등이나 도시·군계획사업에 의한 개발행위, 재난복구를 위한 응급조치 등은 허가대상에서 제외

<표 2-13> 개발행위허가 대상과 제외 대상

구분	대상행위
허가 대상	○ 「건축법」에 따른 건축물의 건축, 시설물의 설치
	○ 토지의 형질변경(절토, 포장, 공유수면의 매립 등) - 경작을 위한 토지형질변경은 허가대상에서 제외하나 인접토지의 관개·배수나 농작업에 영향을 미치거나 수질·토지 오염의 우려가 있는 경우 등은 허가대상
	○ 흙·모래·자갈·바위 등의 토석을 채취하는 행위 - 토지의 형질변경을 목적으로 하는 것은 제외
	○ 토지분할 - 녹지지역·관리지역·농림지역 및 자연환경보전지역: 관계 법령에 의한 허가·인가를 받지 않은 경우 - 「건축법」상 분할제한면적 미만인 경우 - 관계 법령에 의한 허가·인가 없는 너비 5미터 이하 토지의 분할
	○ 녹지지역·관리지역 또는 자연환경보전지역 내 물건 적치(1개월 이상)
허가대상 제외	○ 도시·군계획사업에 의한 개발행위(택지개발사업·산업단지개발사업 등 도시·군계획사업을 의제하는 개발행위 포함)
	○ 재해복구 또는 재난수습을 위한 응급조치
	○ 「건축법」에 의하여 신고하고 설치할 수 있는 건축물의 개축·증축 또는 재축 등
	○ 경미한 행위(행위유형별 상세 규정)

자료: 개발행위허가 운영지침(국토교통부훈령 제1218호, 2019. 8. 29 일부개정) 참고

[2] 절차 및 허가 기준

- 개발행위를 하려는 자는 그 개발행위에 따른 기반시설의 설치나 그에 필요한 용지의 확보, 위해방지, 환경오염 방지, 경관, 조경 등에 관한 계획서를 첨부한 신청서를 개발행위허가권자에게 제출하여야 함(동법 제57조)
- 특별한 사유가 없을 경우 허가권자는 신청 15일 이내에 허가 또는 불허가의 처분을 내려야 하며 기반시설 설치, 환경오염 방지 등을 위한 조치를 수행할 것으로 조건하는 조건부 허가도 가능(동법 제 57조 제4항)
- 개발행위허가는 개발행위 규모,¹¹⁾ 도시·군관리계획과 성장관리방안,¹²⁾ 주변지역의 토지이용실태 또는 주변환경과의 조화, 용지확보계획 등을 고려

11) 개발행위 허가 규모

- 개발행위허가 시 용도지역(시가화용도, 유보용도, 보전용도) 별 검토사항도 고려
- 개발행위허가 또는 허가변경을 위해서는 도시계획심의위원회의 심의를 거쳐야 하나 도시계획위원회 심의를 거치거나 지구단위계획, 성장관리 방안을 수립한 지역 등은 심의 예외(동법 제59조)

<표 2-14> 용도지역별 개발행위허가 기준

검토 분야	허가 기준
공통	○ 성장관리방안 내용, 도시·군계획사업의 시행에 영향이 없을지 여부, 주변지역 토지이용, 주변환경과의 조화, 용지 확보계획의 적절성 등
시가화 용도	○ 주거지역·상업지역 및 공업지역일 것(용도지역별 건축물 용도, 건폐율, 용적률, 높이 등 고려) ○ 개발을 유도하는 지역으로서 기반시설 적정성, 개발이 환경에 미치는 영향 등 고려
유보 용도	○ 개발행위허가의 기준을 강화 또는 완화하여 적용할 수 있는 자연녹지지역일 것 ○ 개발 수요에 탄력적으로 적용할 지역으로 입지타당성, 기반시설의 적정성, 개발이 환경에 미치는 영향 등 고려
보전 용도	○ 개발행위허가의 기준을 강화하여 적용할 수 있는 생산녹지지역 및 보전녹지지역일 것 ○ 개발보다 보전이 필요한 지역으로 입지타당성, 기반시설의 적정성, 개발이 환경에 미치는 영향 등 고려

자료: 국토계획법 시행령 별표 1의2

(3) 허가의 제한과 취소

- 국토교통부장관, 시·도지사, 시장·군수는 도시·군관리계획의 내용 상 특히 필요하다고 인정되는 지역에 대하여는 개발행위허가를 제한할 수 있음(동법 제63조 제1항)
- 개발행위허가를 제한하려는 경우에는 중앙 또는 지방도시계획위원회의 심의를 거쳐야 하며 이 경우 제한지역·제한사유·제한대상행위 및 제한기간을 미리 고시하여야 함(동법 제63조제1항·제2항)

용도지역 구분		개발행위허가 규모
도시 지역	주거지역·상업지역·자연녹지지역·생산녹지지역	1만㎡ 미만
	공업지역	3만㎡ 미만
	보전녹지지역	5천㎡ 미만
관리지역, 농림지역		3만㎡
자연환경보전지역		5천㎡

다만, 농어촌정비법 상 농어촌정비사업, 국방·군사 시설사업 등의 경우는 토지형질변경 면적제한의 예외사유(영 제55조 제3항)

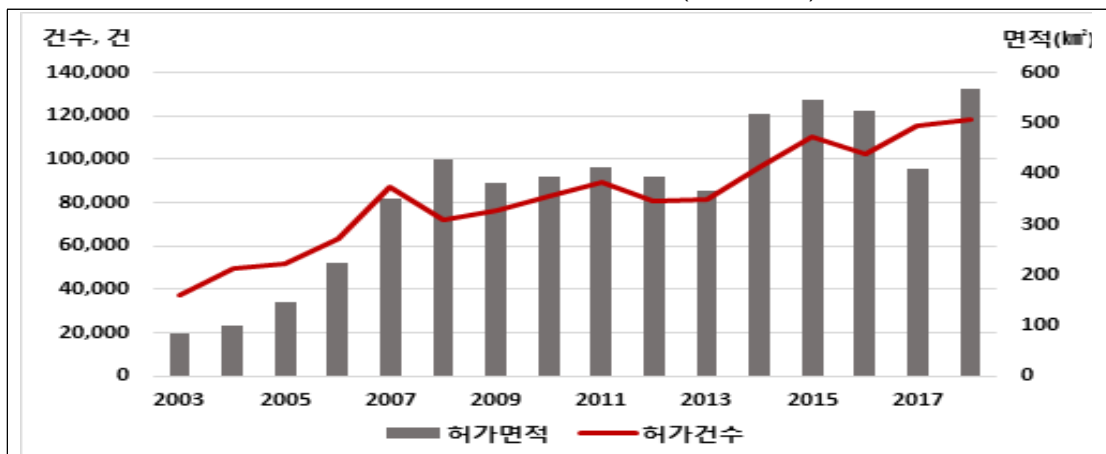
- 12) 성장관리방안이란 개발압력이 높은 지역 등에 대해 기반시설의 설치·변경, 건축물의 용도 등에 관한 기본방향을 미리 설정함으로써 당해 지역의 계획적 개발을 유도해 나가고자 하는 방안(성장관리방안수립지침 1-4-2)

- 허가 제한은 원칙적으로 1회에 한하여 3년 이내의 기간 동안 시행할 수 있으나, 지구단위 계획구역이나 기반시설부담구역으로 지정된 경우와 도시·군계획으로 인해 용도구역과 허가 기준 변화가 예상되는 지역은 1회에 한해 2년간 제한을 연장 가능(동법 제63조제1항)
- 허가권자는 무허가개발, 사정변경, 기한 도과 등의 경우 개발행위허가의 취소, 공사의 중지, 공작물 등의 개축 등에 대한 처분을 하거나 조치를 명할 수 있음(동법 제133조)
- 허가권자는 개발행위허가 취소 처분을 위한 청문을 실시하여야 함(동법 제136조)

(4) 현황

- 2018년 기준 개발행위허가는 총 약 119만 건, 약 570km²이며, 개발행위허가 제도가 비도시지역까지 확대된 2003년에 이후 허가 면적과 규모가 증가

<그림 2-10> 개발행위허가 추이(2003-2018)



자료: 개발행위허가, 국가통계포털(www.kosis.kr)

- 허가 면적은 85km²(’03)→ 428km²(’08)→ 367km²(’13)→ 569km²(’18)로 6.7배 증가
- 허가 건수는 약 37,000건(’03)→ 약 72,000건(’08)→ 약 82,000건(’13)→ 약 120,000건(’18)으로 3.2배 증가

<표 2-15> 개발행위허가 추이(2003-2018)

연도	건수	면적(km ²)
2003	37,140	84.91
2004	49,756	99.21
2005	51,698	145.66
2006	63,637	224.79
2007	87,357	352.46
2008	72,329	428.00
2009	76,472	383.38
2010	83,246	395.43
2011	89,209	412.77
2012	80,635	393.88
2013	81,839	366.95
2014	96,645	517.00
2015	110,570	546.00
2016	102,757	524.00
2017	115,341	408.70
2018	118,531	568.50

자료: 개발행위허가, 국가통계포털(www.kosis.kr)

- 계획관리지역, 녹지지역, 농림지역이 전체 개발행위허가 중 높은 비중을 차지
 - 허가 면적은 녹지지역이 179km²(전체의 31.5%), 계획관리지역이 153km²(26.8%), 농림지역은 약 107km²(18.7%) (2018년 기준)
 - 특히, 2018년 녹지지역의 개발행위허가 면적은 전년대비 2배 이상 크게 증가

<표 2-16> 개발행위허가 면적 추이

(단위:km², %)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
계	428.0	383.4	395.4	412.8	393.9	367.0	517.0	546.0	523.8	480.7	568.5 (100.0)
도시지역	107.3	84.6	89.3	121.2	62.4	73.2	175.6	106.2	83.0	98.3	192.8 (33.9)
녹지지역	73.6	74.1	75.6	69.1	53.3	58.0	144.8	88.5	70.0	85.9	179.1 (31.5)
관리지역	224.4	208.7	189.0	189.4	246.6	202.4	256.6	339.4	276.6	273.8	263.6 (46.4)
보전관리	1.6	64.6	35.6	45.5	41.3	42.7	49.3	82.7	85.2	84.0	55.7 (9.8)
생산관리	1.0	16.3	19.8	21.8	21.8	29.9	38.5	50.5	30.5	39.2	50.7 (8.9)
계획관리	11.9	87.9	115.1	116.0	170.8	129.0	166.7	203.4	158.5	146.2	152.5 (26.8)
지역미세분	-	40.0	18.6	6.1	12.8	0.8	2.1	2.8	2.3	4.4	4.6 (0.8)
농림지역	83.6	82.9	107.5	94.0	72.3	84.6	72.9	95.8	158.6	103.2	106.5 (18.7)

자료: 개발행위허가, 국가통계포털(www.kosis.kr)

- 허가 건수는 계획관리지역이 약 4만 8천 건(전체의 40.8%), 녹지지역 약 1만 8천 건(15.9%), 농림지역 약 1만 3천 건(11.1%)임 (2018년 기준)

<표 2-17> 개발행위허가 건수 추이

(단위:km², %)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
계	72,329	76,472	83,246	89,209	80,635	81,839	96,645	110,570	102,757	115,341	118,531 (100.0)
도시지역	19,906	20,802	22,764	26,286	21,437	22,705	28,837	31,434	28,210	26,087	26,012 (21.9)
녹지지역	13,776	14,714	15,384	17,302	14,786	15,900	18,951	21,297	19,706	18,170	18,861 (15.9)
관리지역	40,885	44,187	48,249	51,969	49,932	50,034	58,489	68,153	63,861	75,635	78,238 (66.0)
보전관리	475	5,505	6,120	6,834	7,208	8,425	10,110	12,814	11,417	14,532	12,734 (10.7)
생산관리	617	5,212	6,229	7,555	7,209	8,051	9,579	11,193	10,811	14,486	16,761 (14.0)
계획관리	4,073	25,880	32,000	36,167	33,111	33,422	38,648	43,193	41,493	46,111	48,315 (40.8)
미세분	-	7,590	3,900	1,413	2,404	136	152	953	140	506	428 (0.4)
농림지역	10,230	10,507	11,285	9,685	8,213	8,186	8,584	9,947	9,762	12,315	13,148 (11.1)

자료: 개발행위허가, 국가통계포털(www.kosis.kr)

2) 지구단위계획

(1) 개념 및 내용

- 지구단위계획은 도시·군계획 수립 대상지역의 일부에 대하여 토지 이용을 합리화하고 그 기능을 증진시키며 그 지역을 체계적·계획적으로 관리하기 위하여 수립하는 도시·군관리계획임(국토계획법 제2조 제5호)
 - 지구단위계획은 난개발 방지를 위하여 개별 개발수요를 집단화하고 기반시설을 충분히 설치함으로써 개발이 예상되는 지역을 체계적으로 개발·관리하기 위한 계획임(지구단위계획수립지침 1-2-4)
- 지구단위계획구역 및 지구단위계획은 도시·군관리계획으로 결정하며 용도지구와 도시개발구역 등 도시지역의 체계적·계획적인 관리 또는 개발이 필요한 지역 등의 전부 또는 일부에 대해 지정 가능(국토계획법 제51조)
 - (계획간 위계) 지구단위계획은 광역도시계획·도시·군기본계획 등의 상위계획, 도시·군관리계획 및 수도권정비계획 등 관련계획의 내용과 취지를 반영하여야 함(수립지침 1-3-1)
 - 수립지침은 지구단위계획 지정 시 지구단위계획 입안과 기반시설부담계획 수립을 가급적 동시에 하도록 권고

- (지정 대상 지역) 특별한 문제점이나 잠재력이 있는 곳으로서 지구단위계획을 통한 체계적·계획적 개발 또는 관리가 필요한 지역을 대상으로 함을 원칙으로 함
- 특별시장·광역시장·특별자치도지사·시장·군수 등이 계획안을 작성, 주민 의견 청취 후 입안 가능하며, 주민이 지구단위계획지정에 관한 입안을 시장·군수에게 제안할 수 있음(지침 2-6-1)
- 지구단위계획을 통하여 주민 스스로 주거·산업유통·관광휴양 시설을 건설하거나 가로경관 형성 등 지역발전을 도모하고자 하는 경우
- 지나친 개발로 주거환경과 자연환경이 악화될 우려가 있어 주민이 스스로 체계적인 정비 또는 개발을 도모하고자 하는 경우
- 기반시설의 설치·정비 또는 개량을 하고자 하는 경우
- 기타 시장·군수가 주민제안에 의한 지구단위계획구역의 지정이 바람직하다고 판단하는 경우
- (계획 내용) 지구단위계획은 용도지역이나 지구의 세분 또는 변경, 기반시설의 배치와 규모, 건축물의 용도제한, 건폐율 및 용적률 등 토지이용을 규제

<표 2-18> 지구단위계획의 내용

<ul style="list-style-type: none"> ○ 용도지역이나 용도지구로 대통령령으로 정하는 범위에서 세분하거나 변경하는 사항 ○ 기존의 용도지구를 폐지하고 그 용도지구에서의 건축물이나 그 밖의 시설의 용도·종류 및 규모 등의 제한을 대체하는 사항 ○ 기반시설의 배치와 규모 ○ 도로로 둘러싸인 일단의 지역 또는 계획적인 개발·정비를 위하여 구획된 일단의 토지의 규모와 조성계획 ○ 건축물의 용도제한, 건축물의 건폐율 또는 용적률, 건축물 높이의 최고한도 또는 최저한도 ○ 건축물의 배치·형태·색채 또는 건축선에 관한 계획 ○ 환경관리계획 또는 경관계획 ○ 교통처리계획 ○ 그 밖에 토지 이용의 합리화, 도시나 농·산·어촌의 기능 증진 등에 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항
--

자료: 지구단위계획수립지침

- 지구단위계획으로 결정할 수 있는 도시·군계획시설은 교통시설, 공간시설(공원 등), 유통·공급시설(수도, 전기공급시설 등), 공공·문화체육시설, 방재시설, 보건위생시설, 환경기초시설(하수도, 폐차장 등), 기타 시설임

[2] 유형

- 도시지역의 경우 기존시가지의 정비·관리·보전 또는 신시가지의 개발, 복합용도개발, 유희토지 및 이전적지개발, 비시가지 관리개발, 용도지구 대체 등으로 유형이 구분됨
- 도시지역 외에 지역에 지정하는 지구단위계획은 구역의 중심기능에 따라 주거, 산업유통, 관광휴양, 복합기능으로 구분(지구단위계획수립지침 2-1-2-1)

<표 2-19> 도시지역 외 지역의 지구단위계획의 유형

유형	내용
주거형	<ul style="list-style-type: none"> ○ 향후 5년 내 개발수요가 크게 증가할 지역, ○ 주택이 소규모로 연담화되어 있거나 진행 중인지역 ○ 기반시설과 개발여건이 양호한 지역 ○ 공공사업의 시행으로 인하여 이주단지를 조성할 필요가 있는 지역
산업유통형	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농공단지·물류시설·근로자주택·물류단지·집배송시설·대규모점포·농어촌관련시설 등의 설치를 위하여 계획적인 개발이 필요한 지역
관광휴양형	<ul style="list-style-type: none"> ○ 관광시설·체육시설 등의 설치를 위하여 계획적인 개발이 필요한 지역
특정형	<ul style="list-style-type: none"> ○ 준도시지역 내에서 주거형, 산업유통형, 관광휴양형에 해당되지 않는 시설용지지구 등의 설치를 위하여 계획적인 개발이 필요한 지역
복합형	<ul style="list-style-type: none"> ○ 이상 지구단위계획 중 2가지 이상의 유형을 동시에 지정하는 지역

자료: 지구단위계획수립지침

[3] 행위 제한의 완화

- 지구단위 계획을 통해 용도지역 상 건축 제한, 용도지역 또는 용도지구의 용적률, 건폐율, 건축물 높이, 주차장 설치기준 등을 완화할 수 있음
 - 도시지역 내 지구단위계획구역안에서는 용도지역상 불허되는 용도라도 주거지역·상업지역·공업지역·녹지지역의 테두리안에서 허용되는 용도·종류·규모의 건축물을 지구단위계획으로 허용할 수 있음(지침 3-2-1)
 - 학교와 해당 시·도 또는 대도시의 도시·군계획조례로 정하는 기반시설의 부지로 기부채납 또는 귀속 되는 경우에는 당해 대지의 건축물의 건폐율·용적률·높이를 각각 완화하여 지구단위계획을 수립할 수 있음(지침 3-2-2)
 - 도시지역외 지역의 지구단위계획구역안에서는 도시지역 내에서 유사한 기능을 수행하는 지역의 허용 행위까지 건축물의 행위제한 기준을 완화할 수 있음(3-2-9)

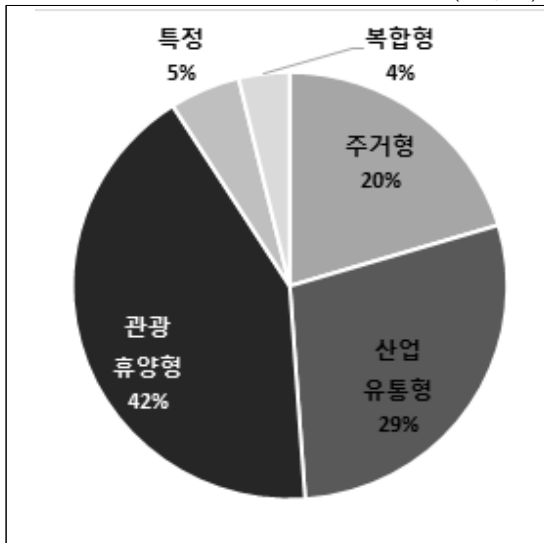
- 예시: 주거형 지구단위계획구역→ 주거지역에 허용되는 행위허용
- 지구단위계획 수립시 해당 건폐율의 150%, 해당 용적률의 200%까지 완화할 수 있음 (지침 3-2-10)

[4] 현황

- 2018년 기준 지구단위계획 수립구역은 약 1만 여 개소, 2,676km²이며 이 중 도시 지역 외 수립된 지구단위계획은 3,843개소, 887.8km²임
- 도시지역 외 수립된 지구단위계획은 전체 지구단위계획 면적의 약 33.2%, 전체 건수의 약 37.8%
- 비도시지역 지구단위계획은 면적기준으로 관광·휴양형의 비중이 높지만 건수 기준으로는 주거형이 비중이 가장 높음
- 지구단위계획 면적은 관광·휴양형 약 374km²(전체의 42%) , 산업유통형 253km²(29%), 주거형 약181km²(20%), 특정형 약 47km²(5%), 복합형 약 34km²(4%)
- 건수 기준으로는 주거형 지구단위계획이 약 1,609건으로 전체 도시지역 외 지구단위 계획의 41.9%를 차지

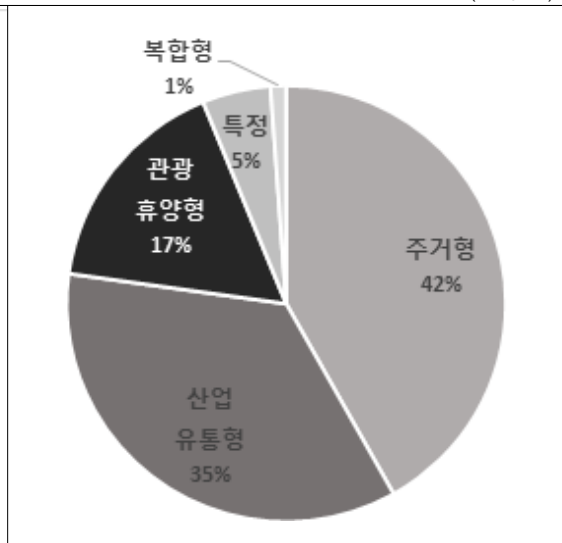
<그림 2-11> 도시지역 외 지구단위계획 면적 현황(2018)

(단위: %)



<그림 2-12> 도시지역 외 지구단위계획 개소 현황(2018)

(단위: %)



자료: 지구단위계획현황, 국가통계포털(www.kosis.kr)

<표 2-20> 지구단위계획 유형별 수립 현황(2018)

구분	면적		개	
	면적(km ²)	비중(%)	개소(개)	비중(%)
전국	2676.0	100.0	10,159	100.0
도시지역 외 소계	887.8	33.2	3,843	37.8
주거형	181.1	6.8	1,609	15.8
산업 유통형	252.8	9.4	1,358	13.4
관광 휴양형	373.5	14.0	638	6.3
특정	46.8	1.7	194	1.9
복합형	33.6	1.3	44	0.4

자료: 지구단위계획현황, 국가통계포털(www.kosis.kr)

3) 농촌개발사업

(1) 농어촌정비사업

- 농어촌정비법은 농어촌 지역개발사업 추진을 위해 농어촌정비사업의 유형과 절차를 규정
 - 농어촌 지역개발사업을 종합적·체계적으로 정비·개발하여 농수산업의 경쟁력을 높이고 농어촌 생활환경 개선을 촉진하고자 하는 목적으로 농어촌정비법 제정
 - 농어촌정비사업은 농업생산기반을 조성·확충하기 위한 농업생산기반 정비사업, 생활환경을 개선하기 위한 농어촌 생활환경 정비사업, 농어촌산업 육성사업, 농어촌 관광휴양 자원 개발사업, 한계농지 등의 정비사업을 의미(농어촌정비법 제2조 제4호)

(2) 농업생산기반 정비사업

- 농업생산기반 정비사업은 농어촌용수 개발사업, 농지확대 사업 등을 의미하며 농지, 농어촌용수 등의 자원을 효율적으로 이용하여 농업의 생산성을 높일 수 있도록 종합적·체계적인 시행을 원칙으로 함(농어촌정비법 제6조)
 - 농업생산기반 정비사업 수행을 위해 농식품부장관은 정비계획 수립, 예정지 조사, 기본계획을 수립해야 하며(동법 제7조 내지 제8조), 사업시행자는 시행계획을 수립해야 함(동법 제9조)

<표 2-21> 농업생산기반 정비사업 종류

<ul style="list-style-type: none"> ○ 농어촌용수 개발사업 ○ 경지 정리, 배수(排水) 개선, 농업생산기반시설의 개수·보수와 준설(浚渫) 등 농업생산기반 개량사업 ○ 농수산업을 주목적으로 간척, 매립, 개간 등을 하는 농지확대 개발사업 ○ 농업 주산단지(主産團地) 조성 및 영농시설 확충사업 ○ 저수지>농어촌용수를 확보할 목적으로 하천, 하천구역 또는 연안구역 등에 물을 가두어 두거나 관리하기 위한 시설과 홍수위(洪水位: 하천의 최고 수위) 이하의 수면 및 토지를 말한다. 이하 같다], 담수호 등 호수와 늪의 수질오염 방지사업과 수질개선 사업 ○ 농지의 토양개선사업 ○ 그 밖에 농지를 개발하거나 이용하는 데에 필요한 사업

- 국가, 지방자치단체, 한국농어촌 공사 또는 토지소유자가 사업을 시행할 수 있으며, 농업 주산단지 조성 및 영농시설 확충사업은 「농업협동조합법」 제2조에 따른 조합도 시행 가능(동법 제10조)
- 농업생산기반 정비사업은 농지규모를 확대하고 농지를 집단화할 수 있도록 추진되어야 함(동법 제12조)
- 농업생산기반 정비사업 시행자 또는 농어촌공사가 농업생산기반 정비사업으로 설치된 농업생산기반시설을 관리(동법 제16조)

(3) 생활환경정비사업

- 생활환경정비사업이란 농어촌지역과 준농어촌지역의 생활환경, 생활기반 및 편익시설·복지시설 등을 종합적으로 정비하고 확충하며 농어업인 등의 복지를 향상하기 위한 사업을 말함(동법 제2조 제10호)

<표 2-22> 생활환경 정비사업 종류

<ul style="list-style-type: none"> ○ 집단화된 농어촌 주택, 공동이용시설 등을 갖춘 새로운 농어촌마을 건설사업 ○ 기존 마을의 토지와 주택 등을 합리적으로 재배치하기 위한 농어촌마을 재개발사업 ○ 분산된 마을의 정비사업 ○ 간이 상수도, 마을하수도(「하수도법」 제2조제4호에 따른 공공하수도 중 농어촌지역에 마을 단위로 설치하는 공공하수도를 말한다) 및 오수·폐수 정화시설의 설치 등 농어촌 수질오염 방지를 위한 사업 ○ 주민생활의 거점이 되는 지역을 중점적으로 개발하는 정주생활권(定住生活圈) 개발사업 ○ 빈집의 정비 ○ 농어촌 임대주택의 공급 및 관리를 위한 사업 ○ 치산녹화(治山綠化) 등 국토보전시설의 정비·확충 ○ 농어촌 주택의 개량(신축·증축·개축 및 대수선을 말한다. 이하 같다)사업 ○ 슬레이트(석면이 함유된 슬레이트를 말한다. 이하 같다)가 사용된 농어촌 주택·공동이용 시설 등 시설물에 대한 슬레이트의 해체·제거 및 처리 사업 ○ 그 밖에 농어촌지역과 준농어촌지역의 생활환경을 개선하기 위하여 필요한 사업

- 농어촌 생활환경 정비사업의 기본방침은 국토종합계획, 도시·군기본계획, 국가환경종합 계획 등과 조화를 이루어야 함(동법 제53조)
- 시장·군수·구청장은 생활환경정비사업을 시행할 필요가 있으면 5년마다 생활환경정비 계획을 수립 후 시·군·구 농업·농촌및식품산업정책심의회 의 심의를 거쳐 시·도지사의 승인을 받아야 하며(동법 제54조), 세부 사업별로 생활환경정비사업 기본계획을 수립·고시해야 함(동법 제57조)
- 시장·군수·구청장, 한국농어촌공사, 지방공기업, 마을정비조합 등이 사업을 시행할 수 있으며(동법 제56조) 사업을 추진하기 위해 생활환경정비사업 시행계획을 수립(동법 제59조)
- 일반농산어촌개발사업 시행지침에서는 일반농산어촌개발사업 수행 시 생활환경정비 사업의 절차를 따르도록 규정

[4] 농어촌산업 육성사업

- 농어촌정비법은 농어촌사업 육성·지원을 위해 국가와 지방자치단체가 종합적인 지원 시책을 마련하고 시행할 것을 규정(동법 제72조)
 - 농어촌산업이란 농어촌의 특산물·전통문화·경관 등 유형·무형의 자원을 활용한 식품가공 등 제조업, 문화관광 등 서비스업 및 이와 관련된 산업을 의미(동법 제2조 제15호)
 - 시장·군수·구청장은 3년마다 농어촌산업 육성 기본계획을 수립하고 매년 농어촌산업 육성 시행계획을 수립해야 함(동법 제73조 내지 제74조)
 - 농어촌사업 육성산업의 일환으로 농촌융복합산업 활성화 지원사업, 농촌자원복합산업화 지원사업 등이 시행 중
- 농어촌정비법은 농어촌산업 육성과 관련하여 농공단지 개발과 관련한 사항을 규정 (동법 제77조 내지 제80조)
 - 농림축산식품부장관은 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 상 농어촌 산업단지 조성사업을 육성하기 위하여 농공단지 개발 지원에 관한 기본방침을 세워야 함(동법 제77조)
 - 시장·군수·구청장은 「산업입지 및 개발에 관한 법률」에서 정하는 바에 따라 시·도지사의 승인을 받아 농공단지를 지정하고 개발하여야 함
 - 농림축산식품부장관 또는 시·도지사는 시장·군수·구청장에게 농공단지 개발에 필요한 자금을 지원할 수 있음

[5] 농어촌 관광휴양자원 개발사업

- 농림축산식품부 장관은 농어촌정비법에 근거하여 농어촌 관광휴양을 지원·육성하는 사업을 추진할 수 있음(동법 제81조)
- 농어촌정비법에서 정의하는 농어촌 관광휴양사업의 종류는 농어촌 관광휴양단지사업, 관광농원사업, 주말농원사업, 농어촌 민박사업임(동법 제2조 16호)
- 시장·군수·구청장 외의 자가 농어촌관광휴양단지나 관광농원을 개발하기 위해서는 시장·군수·구청장에게 사업계획을 승인받아야 함(동법 제82조 내지 83조)
- 농어촌 관광휴양사업의 사업규모는 다음과 같음(시행령 별표3)

<표 2-23> 농어촌 관광휴양사업 사업 규모

구분	규모
농어촌 관광휴양단지사업	○ 1만5천제곱미터 이상 100만제곱미터 미만
관광농원사업	○ 10만제곱미터 미만
농어촌민박사업	○ 주택 연면적 230제곱미터 미만. 다만, 「문화재보호법」 제2조 제2항에 따른 지정문화재로 지정된 주택의 경우에는 규모의 제한을 두지 않음

[6] 한계농지 등의 정비사업

- 농어촌정비법에 근거하여 한계농지 등의 효율적 관리·이용 및 개발이 가능하며 시장·군수·구청장은 한계농지 등에서 정비가 필요한 지역을 한계농지 등 정비지구로 지정할 수 있음(동법 제94조)

<그림 2-13> 한계농지의 정의

공통요건	개별요건
농업진흥지역 밖의 농지 중에서 영농 조건이 불리하여 생산성이 낮은 농지	○ 최상단부에서 최하단부까지의 평균 경사율이 15퍼센트 이상
	또는
	○ 집단화된 농지의 규모가 2만제곱미터 미만인 농지
	또는
	○ 「광업법」에 따른 광업권의 존속기간이 끝났거나 광업권이 취소된 광구의 인근 지역 농지로서 토양오염 등으로 인하여 농업 목적으로 사용하기에 부적당한 농지를 의미

<표 2-24> 한계농지정비사업 종류

- 과수, 원예, 특용작물, 축산단지, 양어장 등 농림수산업을 위한 농지의 조성 및 시설의 설치
- 농어촌 관광휴양단지, 관광농원, 관광숙박시설 등 농어촌 관광휴양자원을 개발하고 이용하기 위한 시설의 설치
- 주택·택지 및 부속 농지, 공업시설, 전시장·박물관 등 문화예술 관련 시설, 체육시설, 청소년 수련시설, 의료시설, 교육연수시설, 노인복지시설의 설치
- 그 밖에 농어촌지역의 개발을 촉진하기 위하여 필요한 시설로서 농림축산식품부령으로 정하는 시설의 설치

- 정비구역 외에서 정비사업을 수행하고자 하는 자는 시장·군수·구청장에게 한계농지 등 정비지구의 지정을 신청할 수 있음(동법 제95조)
- 한계농지 등의 정비사업은 시장·군수·구청장이거나 한계농지 등의 정비사업계획을 승인받은 자가 시행할 수 있으며 허가권자를 제외한 일반의 경우 정비사업계획을 세워 허가권자의 승인을 받아야 함

(7) 마을정비구역

- 마을정비구역은 농어촌지역 또는 준농어촌지역에서 농어촌정비사업을 종합적·계획적으로 시행하기 위하여 농어촌정비법에 따라 지정·고시된 구역을 의미(동법 제2조)
- 시·도지사는 농어촌정비사업을 종합적·계획적으로 시행하기 위하여 시장·군수·구청장의 요청을 받아 마을정비구역을 지정할 수 있음(동법 제101조 제1항)
- 시장·군수·구청장은 마을정비구역의 지정 요청을 위해 ‘농어촌마을정비계획’ 수립 후 시·군·구 농업·농촌및식품산업정책심의회의 심의를 거쳐야 함(동법 제101조 제2항)
- 농어촌마을정비계획은 마을정비구역의 명칭, 토지이용계획, 기반시설의 설치, 농어촌마을 건설 등의 내용을 포함하여야 함(동법 제 101조 제3항)

<표 2-25> 마을정비계획의 내용

- 마을정비구역의 명칭·위치와 면적
- 마을정비구역을 둘 이상의 사업시행지구로 나누어 개발사업을 시행할 때에는 그 지구 분할에 관한 사항
- 토지이용계획에 관한 사항
- 새로운 농어촌마을의 건설 또는 기존 농어촌마을의 재개발에 관한 사항
- 도로, 상·하수도 등 주요 기반시설의 설치에 관한 사항
- 농어촌 주택 개량에 관한 사항
- 농어촌경관관리에 관한 사항

- 환경보전 계획 및 오염방지에 관한 사항
- 마을 공동체 형성에 관한 사항
- 농업생산기반 정비에 관한 사항
- 농어촌 관광휴양자원 개발에 관한 사항
- 농어촌산업 육성 및 개발에 관한 사항
- 보건의료·교육·복지 시설의 설치에 관한 사항
- 지역특화발전에 관한 사항
- 사업비의 자원조달에 관한 사항
- 사업의 시행 예정 기간
- 사업의 시행 예정자 및 개발사업의 시행방식에 관한 사항
- 수용 또는 사용할 토지·물권·권리의 명세서
- 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항

주: 10호 내지 14호는 필요한 경우만 해당

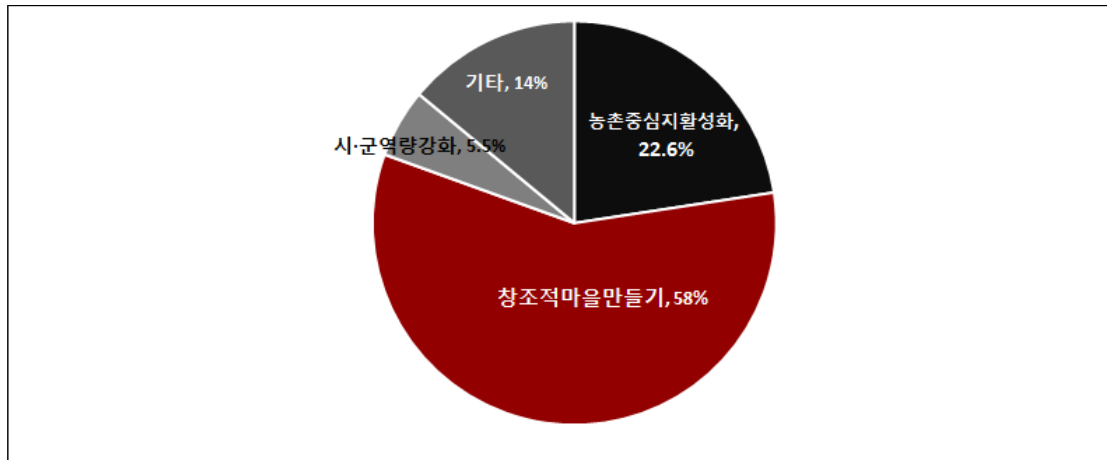
- 시·도지사는 마을정비구역을 지정하기 전 필요한 경우 지방도시계획위원회 심의, 농림축산식품부장관과의 협의를 거쳐야 함
 - 마을정비구역의 면적이 20만제곱미터 이상인 경우에는 지방도시계획위원회의 심의 후 농림축산식품부장관과의 협의
 - 마을정비계획에 계획관리지역으로의 용도지역 지정 또는 변경계획이 포함되어 있을 경우에는 지방도시계획위원회의 심의
- 시·도지사가 마을정비구역을 지정하면 이를 고시 후 관계 행정기관의 장 및 관할 시장·군수·구청장에게 관계 서류를 송부하며 시장·군수·구청장은 이를 일반에 고시
 - 마을정비구역의 지정·고시는 농업생산기반 정비사업 기본계획의 수립, 생활환경정비 계획의 수립, 한계농지 등 정비지구의 지정·고시 등을 의제

[8] 현황

- 2017년 농산어촌지역개발 공간정보시스템(www.raise.go.kr)를 통해 관리되고 있는 지역개발사업 관리 대상 지구는 총 2,313개임¹³⁾
 - 사업 유형별로 창조적 마을만들기 사업 1,341개(전체의 58%), 농촌중심지활성화 사업 522개(22.6%), 시·군 역량 127개(5.5%), 기타 323개(14%)(2017년 기준)

13) 농림축산식품부, 2017, 2017 농산어촌지역개발 공간정보시스템 중장기계획 수립 발표자료, p.137.

<그림 2-14> 지역개발사업 현황(2017)



주: 2017년 기준 RAISE에서 관리되는 사업 기준

자료: 농림축산식품부, 2017, 2017 농산어촌지역개발 공간정보시스템 중장기계획 수립 발표자료, p.137.

<표 2-26> 지역 개발사업의 현황

구분		유형	지구수	구성비율(%)
농촌 중심지 활성화		농촌중심지활성화	159	6.9
		읍면소재지종합정비	363	15.7
		소계	522	22.6
창조적 마을 만들기	마을단위	창조적마을만들기	382	16.5
		기초생활인프라정비	123	5.3
		신규마을조성및재개발	241	10.4
		소계	746	32.3
	권역단위	권역단위종합정비사업	595	25.7
	소계	1,341	58.0	
시·군 역량		지역창의아이디어사업	109	4.7
		시·군 역량 강화	18	0.8
		소계	127	5.5
기타사업			323	14.0
합계			2,313	100.0

주: 2017년 기준 RAISE에서 관리되는 사업 기준

자료: 농림축산식품부, 2017, 2017 농산어촌지역개발 공간정보시스템 중장기계획 수립 발표자료, p.137.

- 최근 4년간 총 신규사업 신청건수는 2,216건이며, 시·군별 신규사업 신청건수는 연평균 4.6건임

<표 2-27> 신규 지역개발사업 신청건수

구분	2014	2015	2016	2017	합계	연평균
신청건수 합계	484	535	563	634	2,216	554
신청 시·군수	115	114	118	121	-	117
시·군별 평균 신청건수	4.0	4.4	4.6	5.2	-	4.55

주: 2017년 기준 RAISE에서 관리되는 사업 기준

자료: 농림축산식품부, 2017, 2017 농산어촌지역개발 공간정보시스템 중장기계획 수립 발표자료, pp.133~135

4. 농지보전 및 관리제도

1) 농지제도

(1) 개념

- 농지법 상 농지는 실제 농작물 경작지 또는 다년생식물 재배지로 이용되는 토지(초지법에 따라 조성된 토지 등 제외¹⁴⁾)와 그 개량시설, 농축산물 생산시설 부지를 의미(농지법 제2조 1호)

<표 2-28> 농지법 상 농지의 세부 항목

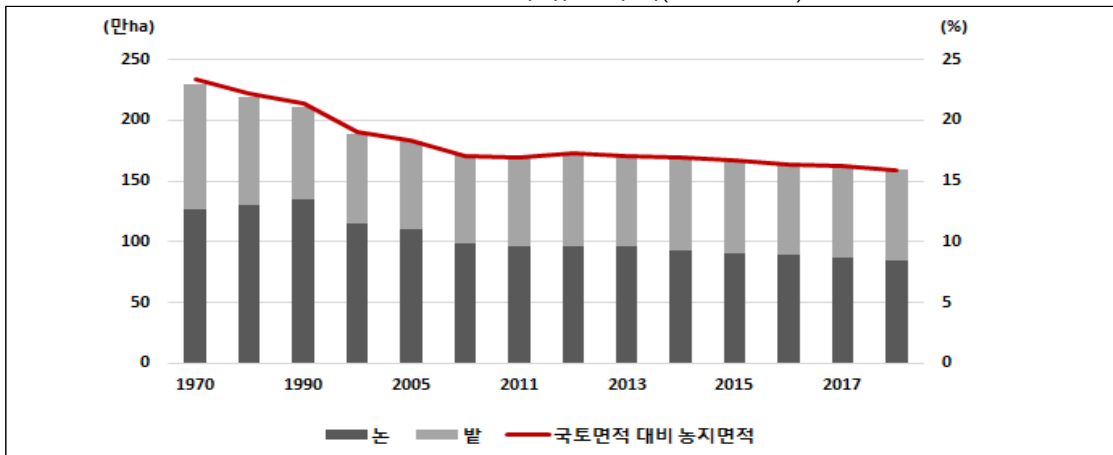
<ul style="list-style-type: none"> ○ 전·답, 과수원, 그 밖에 법적 지목(地目)을 불문하고 실제로 농작물 경작지(법 제2조 제1호) ○ 목초·종묘·인삼·약초·잔디 및 조림용 묘목, 과수·뽕나무·유실수 그 밖의 생육기간이 2년 이상인 식물, 조경 또는 관상용 수목과 그 묘목(조경목적으로 식재한 것을 제외) 등 다년생식물 재배지로 이용되는 토지(령 제2조 제1항) ○ 실제 농작물 경작지 또는 다년생식물 재배지의 개량시설¹⁵⁾ ○ 실제 농작물 경작지 또는 다년생식물 재배지에 설치하는 농축산물 생산시설 <ul style="list-style-type: none"> · 고정식온실·버섯재배사 및 비닐하우스 및 그 부속시설¹⁶⁾ · 축사·곤충사육사 및 그 부속시설¹⁷⁾ · 간이퇴비장 · 농막¹⁸⁾·간이저온저장고¹⁹⁾ 및 간이액비저장조²⁰⁾

- 14) 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」에 따른 지목이 전·답, 과수원이 아닌 토지(지목이 임야인 토지는 제외)로서 농작물 경작지 또는 제1항 각 호에 따른 다년생식물 재배지로 계속하여 이용되는 기간이 3년 미만인 토지, 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」에 따른 지목이 임야인 토지로서 「산지관리법」에 따른 산지전용허가를 거치지 않고 농작물의 경작 또는 다년생식물의 재배에 이용되는 토지, 「초지법」에 따라 조성된 초지(령 제2조 제2항)
- 15) 유지(溜池: 웅덩이), 양·배수시설, 수로, 농로, 제방, 토양의 침식이나 재해로 인한 농작물의 피해를 방지하기 위하여 설치한 계단·흙막이·방풍림과 그 밖에 이에 준하는 시설(령 제2조 제3항 및 규칙 제2조)
- 16) 고정식온실·버섯재배사 및 비닐하우스와 연접하여 설치된 시설로서 농작물 또는 다년생식물의 경작·재배·관리·출하 등 일련의 생산과정에 직접 이용되는 ① 보일러, 양액탱크, 종균배양설비, 농자재 및 농산물보관실, 작업장 등 해당 고정식온실·버섯재배사 및 비닐하우스에서 농작물 또는 다년생식물을 재배하는 데 직접 필요한 시설, ② 해당 고정식온실·버섯재배사 및 비닐하우스에서 생산된 농작물 또는 다년생식물을 판매하기 위한 간이진열시설(연면적이 33제곱미터 이하인 경우로 한정한다), ③ 시설 면적이 6천제곱미터 이하에서 농림축산식품부장관이 정하여 공고하는 면적 이상인 고정식온실·버섯재배사 및 비닐하우스에서 재배하는 농작물 또는 다년생식물의 관리를 위하여 설치하는 시설(연면적 33제곱미터 이하이고, 주거 목적이 아닌 경우로 한정한다)(규칙 제3조)
- 17) 축사 또는 곤충사육사와 연접하여 설치된 시설로서 가축 또는 곤충의 사육·관리·출하 등 일련의 생산과정에 직접 이용되는 ① 축사의 부속시설(먹이공급시설, 착유시설, 위생시설, 가축분뇨처리시설, 농기계보관시설, 진입로 및 가축운동장 / 자가 소비용 사료의 간이처리시설 또는 보관시설 / 부속시설 또는 해당 축사에서 사육하는 가축의 관리를 위하여 설치하는 시설(연면적 33제곱미터 이하이고, 주거 목적이 아닌 경우로 한정한다), ② 곤충사육사의 부속시설(사육용기 세척시설 및 진입로 / 자가 소비용 사료의 간이처리 또는 보관시설 / 부속시설 또는 해당 곤충사육사에서 사육하는 곤충의 관리를 위하여 설치하는 시설(연면적 33제곱미터 이하이고, 주거 목

[2] 현황

- 2018년 기준 전체 농지면적은 약 159만ha 규모(전체 국토면적의 약 15.9%)이며, 1970년 약 230만ha에서 70만ha 이상 감소
- 2018년 기준 전국의 논 면적은 84만ha 규모로 1970년 약 130만ha의 65% 수준
- 2018년 기준 밭 면적 역시 1970년에 비해 25% 이상 감소한 75만ha 수준

<그림 2-15> 농지 규모 추이(1970~2018)



자료: 농림축산식품부 내부 자료를 수정

<표 2-29> 농지 규모 추이

(단위 : 천 ha)

구분	'70	'80	'90	'00	'05	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18
국토면적(a)	9,848	9,901	9,873	9,946	9,965	10,003	10,015	10,019	10,027	10,028	10,030	10,034	10,036	10,038
농지면적(b)	2,298	2,196	2,109	1,889	1,824	1,715	1,698	1,730	1,711	1,691	1,679	1,644	1,621	1,596
(b/a, %)	(23.4)	(22.2)	(21.4)	(19.0)	(18.3)	(17.1)	(17.0)	(17.3)	(17.1)	(16.9)	(16.7)	(16.4)	(16.2)	(15.9)
- 논	1,273	1,307	1,345	1,149	1,105	984	960	966	964	934	908	896	865	844
- 밭	1,025	889	764	740	719	731	738	764	747	757	771	748	756	751
호당경지면적	0.93	1.02	1.19	1.37	1.43	1.46	1.46	1.50	1.50	1.51	1.54	1.54	1.56	1.56

주: 영농여건불리농지 111천ha (답 24, 전 85, 과수원 2)

'12년부터 조사방법을 원격탐사로 변경하여 시계열 단층 발생, '16년 재변경(원격→원격+현장)

자료: 농림축산식품부 내부자료

적이 아닌 경우로 한정한다)(규칙 제3조)

- 18) 농작업에 직접 필요한 농자재 및 농기계 보관, 수확 농산물 간이 처리 또는 농작업 중 일시 휴식을 위하여 설치하는 시설(연면적 20제곱미터 이하, 주거 목적이 아닌 경우로 한정)(규칙 제3조)
- 19) 연면적 33제곱미터 이하일 것(규칙 제3조)
- 20) 저장 용량이 200톤 이하일 것(규칙 제3조)

- 2018년 기준 휴경농지는 약 6.1만ha로, 2015-2017년 기간 동안 매년 1만 ha 이상 증가

<표 2-30> 유휴지·휴경 면적

(단위 : 천 ha)

구분	'90	'00	'05	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18
유휴지	3.5	4.7	3.1	10.0	15.0	10.1	7.4	-	-	-	-	-	-	-
휴경	40	17	44	38	45	51	55	45	41	40	40	52	61	61

주) 유휴지 : 2년 이상 경작을 포기한 경지중 경지로서의 형태를 상실한 농지(다만, '12년부터 유휴지는 별도 집계하지 않음)

휴경 : 1년 이상 경작을 하지 않은 경우로, 간단한 작업으로 경지로 이용가능

2) 농업진흥지역

(1) 개념

- 농업진흥지역은 농지를 효율적으로 이용하고 보전하기 위하여 국토계획법상 녹지지역, 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역에 지정하는 지역을 말함 (농지법 제28조)
 - 농업진흥구역은 농지조성사업 또는 농업기반정비사업이 시행되었거나 시행 중인 지역으로서 농업용으로 이용하고 있거나 이용할 토지가 집단화되어 있는 지역 또는 농업용으로 이용하고 있는 토지가 집단화되어 있는 지역
 - 농업보호구역은 농업진흥구역의 용수원 확보, 수질 보전 등 농업 환경을 보호하기 위하여 필요한 지역
- 국가와 지방자치단체는 농업진흥지역에 대하여 농지 및 농업시설의 개량·정비, 농어촌도로·농산물유통시설의 확충, 그 밖에 농업 발전을 위한 사업에 우선적으로 투자하여야 함(농지법 제33조)

(2) 지정 및 해제 기준

- 농업진흥구역은 평야지 10ha이상, 중간지 7ha이상, 산간지 3ha 이상 집단화된 지역으로서 농업목적으로 이용하는 것이 필요한 지역을 지정(농업진흥지역 관리 규정 별표 2)

- 농업보호구역은 용수원 확보 및 수질보전 등을 위해 농업환경을 보호하여야 할 필요성이 있는 지역을 지정(농업진흥지역 관리규정 별표 3)
- 농지법 상 농업진흥지역은 변경·해제 가능하나, 변경·해제 사유가 없어진 경우 원래의 농업진흥지역 또는 용도구역으로 환원해야 함(농지법 제31조)
 - 농업진흥지역은 용도지역 변경, 농지전용 협의, 지정요건 부적합의 경우 해제(농지법 시행령 제28조)
 - 필요한 경우 농업진흥지역 밖의 지역을 농업진흥지역으로 변경하거나 농업진흥구역과 농업보호구역 등을 변경
 - 여건변화로 농업보호구역의 전부 또는 일부를 농업진흥구역으로 변경하는 경우
 - 여건변화로 농업진흥구역 안의 3만제곱미터 이하의 토지를 농업보호구역으로 변경하는 경우
 - 계획홍수위선(計劃洪水位線)으로부터 상류 반경 500미터 이내의 지역으로서 「농어촌정비법」에 따른 농업생산기반 정비사업이 시행되지 않은 지역 또는 저수지 부지에 해당하는 농업진흥구역 안의 토지를 농업보호구역으로 변경하는 경우

(3) 행위제한

- 농업진흥구역은 농업 생산 또는 농지 개량과 직접적으로 관련되지 아니한 토지 이용행위를 할 수 없으나, 농수산물의 가공·처리 시설의 설치 및 농수산업 관련 연구시설 등의 설치는 허용(농지법 제32조)

<표 2-31> 농업진흥구역 내에서 허용행위

<ul style="list-style-type: none"> ○ 농수산물(농산물·임산물·축산물·수산물)의 가공·처리 시설의 설치 및 농수산업(농업·임업·축산업·수산업) 관련 시험·연구 시설의 설치 ○ 어린이놀이터, 마을회관, 그 밖에 농업인의 공동생활에 필요한 편의 시설 및 이용 시설의 설치 ○ 농업인 주택, 어업인 주택, 농업용 시설, 축산업용 시설 또는 어업용 시설의 설치 ○ 국방·군사 시설의 설치 ○ 하천, 제방, 그 밖에 이에 준하는 국토 보존 시설의 설치 ○ 문화재의 보수·복원·이전, 매장 문화재의 발굴, 비석이나 기념탑, 그 밖에 이와 비슷한 공작물의 설치 ○ 도로, 철도, 그 밖에 공공시설의 설치 ○ 지하자원 개발을 위한 탐사 또는 지하광물 채광과 광석의 선별 및 적치를 위한 장소로 사용하는 행위 ○ 농어촌 소득원 개발 등 농어촌 발전에 필요한 시설

- 농업보호구역은 농업진흥구역 내 허용행위 이외에 농업인 소득증대시설 및 주민 생활시설을 허용
 - 농업진흥구역 내 허용행위 외에 관광농업사업, 태양에너지 발전설비 등 농업인 소득증대 관련 사업과 주택, 소매점, 공공시설 등 농업인 삶의 질 개선을 위한 시설의 설치

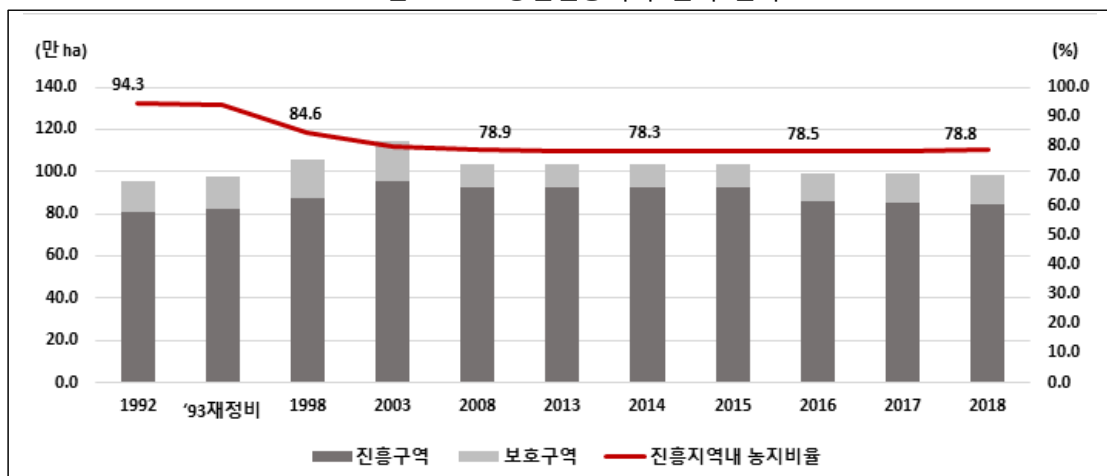
<표 2-32> 농업보호구역 내 허용행위

<ul style="list-style-type: none"> ○ 농업진흥구역 내 허용행위 ○ 농업인 소득 증대에 필요한 시설(면적제한) <ul style="list-style-type: none"> - 농어촌정비법 상 관광농원사업, 주말농원사업으로 설치하는 시설 - 태양에너지 발전설비, 기타 농업인 소득증대에 기여하는 농수산업 관련 시설 ○ 농업인의 생활 여건을 개선하기 위하여 필요한 시설(면적제한) <ul style="list-style-type: none"> - 단독주택, 일용품소매점, 주민의 진료와 치료를 위한 시설 - 파출소 등 공공업무 수행시설 - 탁구장과 체육도장, 공연장, 종교집회장, 서점, 총포판매소, 사진관, 학원 등 생활시설 - 마을회관 등 주민 공동이용시설, 변전소, 양수장 등 주민생활에 필요한 에너지, 통신, 급수시설 등
--

[2] 현황

- 농업진흥지역은 '03 최대 114.8만ha를 지정한 이후 '18년 현재 98.7만ha로 14.0% 감소
 - 농업진흥구역은 95.2만ha('03)에서 84.2만ha('18)로 11.6% 감소
 - 농업보호구역은 19.6만ha('03)에서 1.45만ha('18)로 26.0% 감소
 - 농업진흥지역 내 농지는 91.9만ha('03)에서 77.8만ha('18)로 15.3% 감소

<그림 2-16> 농업진흥지역 면적 변화



자료: 농림축산식품부 내부자료

<표 2-33> 농업진흥지역 면적 변화

(단위 : 천 ha)

구 분	농지 면적	용도지역별 면적			진흥지역내 농지			진흥지역내 농지비율(B/A)
		계(A)	진흥 구역	보호 구역	소계(B)	답	전	
1992	2,070	1,008	807	144	951	807	144	94.3
'93재정비	2,055	1,032	825	148	973	825	148	94.3
1998	1,910	1,056	872	184	893	745	148	84.6
2003	1,846	1,148	952	196	919	770	149	80.1
2008	1,759	1,033	925	108	815	716	99	78.9
2013	1,711	1,032	924	108	808	711	97	78.3
2014	1,691	1,036	927	109	811	714	97	78.3
2015	1,679	1,036	927	109	810	713	97	78.2
2016	1,644	994	862	132	780	679	101	78.5
2017	1,621	988	849	139	777	679	98	78.6
2018	1,596	987	842	145	778	682	96	78.8

자료: 농림축산식품부 내부자료

- '92년 농업진흥구역 지정 후 집단화 기준에 미달하거나 미경지정리지역, 3ha 이하 자투리지역 등 농업진흥지역을 정비
- '93년 우량농지 확보, '05~'07년 집단화기준 미달 지역 정리, '08년 농업보호구역 정비, '16년 불합리한 지정구역 해제 등

<표 2-34> 농업진흥지역 주요 정비 연혁

구분	내용	결과
농업진흥지역 정비('93)	<ul style="list-style-type: none"> ○ '92 당초 지정시 종전 절대농지로서 잠정 지정된 지역을 조기에 확정하여 농민 불편을 해소 ○ 우량농지가 과다하게 제외된 일부지역과 당초 지정기준에는 미흡하나 장기적으로 투자가치가 있는 지역은 새로 편입하여 영농불편 해소 및 우량농지 확보 	-
농업진흥지역 보완정비 ('05~'07)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 집단화기준에 미달되는 자투리농지 등 지정목적에 부합되도록 정비 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농업진흥지역 해제 : 42,403ha(농지 32,865, 비농지 9,538) - 농업진흥구역 : 33,231ha 해제 (농지 25,346, 비농지 7,885) - 농업보호구역 : 9,172ha 해제 (농지 7,519, 비농지 1,653)
농업보호구역 정비('08)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 용수원확보와 수질보호와 관련이 적은 지역을 정비(해제)하여 국민불편을 최소화 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농업보호구역 해제 : 80,337ha(농지 65,844, 비농지 14,493)

구분	내용	결과
농업진흥지역 정비('16)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 불합리한 농업진흥지역 해제: (대상) 녹지지역 미경지정리지역, 여건변화 3ha이하 자투리지역 등 ○ 보전가치가 낮은 농업진흥구역을 농업보호구역으로 전환, 허용행위 확대 - (대상) 경지정리 외곽.사이 5ha 이하 미경지정리지역 등 - (허용시설) 농업의 6차 산업화 및 농수산업 관련 시설 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 불합리한 농업진흥지역 해제(57천ha) ○ 보전가치가 낮은 농업진흥구역을 농업보호구역으로 전환, 허용행위 확대(28천ha) ○ 농업진흥지역 15천ha 추가 정비계획 발표(11.11) - (해제) 기존 하천으로 인한 3ha이하, 시군 경계 3ha이하 분리지역 - (변경) 하천으로 인한 3~5ha 분리지역, 산간지 3~5ha 분리 및 경지정리 사이. 외곽지역, 지정 당시 비농지 중 사실상 농지

자료: 농림부, 2017, 2017년 농지업무편람 제작성

3) 농지전용허가

(1) 개념 및 내용

- 농지법에 의해 농지를 전용하고자 하는 자는 농림축산식품부장관의 허가를 받아야 함(농지법 제34조)
- 1973년 「농지의 보전 및 이용에 관한 법률」시행에 따라 주곡자급에 필요한 농지확보를 위한 농지보전시책의 일환으로 농지의 타목적 사용 시 농지전용허가를 받도록 규정

<표 2-35> 농지전용허가 예외 사유(농지법 제 34조)

<ul style="list-style-type: none"> ○ 다른 법률에 따라 농지전용허가가 의제되는 협의를 거쳐 농지를 전용하는 경우 ○ 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 도시지역 또는 계획관리지역에 있는 농지에서 제2항에 따른 협의를 거친 농지나 제2항제1호 단서에 따라 협의 대상에서 제외되는 농지를 전용하는 경우 ○ 제35조에 따라 농지전용신고를 하고 농지를 전용하는 경우 ○ 「산지관리법」 제14조에 따른 산지전용허가를 받지 아니하거나 같은 법 제15조에 따른 산지전용신고를 하지 아니하고 불법으로 개간한 농지를 산림으로 복구하는 경우 ○ 「하천법」에 따라 하천관리청의 허가를 받고 농지의 형질을 변경하거나 공작물을 설치하기 위하여 농지를 전용하는 경우
--

- 농지법상 농지전용허가(협의)권자는 농림축산식품부장관이나 절차 간소화를 위하여 전용면적에 따라 시·도지사 또는 시장·군수·구청장(자치구에 한함)에게 위임(농지법시행령 제71조)

<표 2-36> 농지전용허가(협의)의 위임

농지구분	농림축산식품부장관	시·도지사	시장·군수·구청장(자치구)
농업진흥지역안 농지	3만㎡이상	3천㎡~3만㎡	3천㎡미만
농업진흥지역밖 농지	30만㎡이상	3만㎡~30만㎡ (자연녹지,계획관리지역은 모두 위임)	3만㎡미만
농림축산식품부장 등과 의 협의를 거쳐 지정되거나 결정된 지역·지구·구역·단지 등의 안에서 농지 전용	-	10만㎡ 이상	10만㎡ 미만
기 타	2이상의 시·도에 농지가 걸치는 경우	2이상의 시·군 또는 자치구에 농지가 걸치는 경우	-

자료: 농림축산식품부 내부자료

- 다만, 다른 법률의 의제 또는 도시계획관련 전용 시 농지전용허가 대신 협의를 진행하며 법률상 규정된 경우 농지전용신고로 같음(농지법 제34조, 43조)

<표 2-37> 농지전용허가 및 신고 의제

전용방식	대상	근거법규
농지전용협의	<ul style="list-style-type: none"> ○ 다른 법률에 의하여 농지전용허가가 의제되는 인·허가의 경우 - 건축허가, 공장설립승인, 산업단지개발 사업 실시계획승인, 공공시설입지 승인 등 	개별법
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 도시지역안에서 주거·상업·공업지역 또는 도시계획시설을 지정·결정하기 전 ○ 계획관리지역에 지구단위계획구역을 지정할 때 등 	농지법 제34조제2항제1호 내지 2호
농지전용신고	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농업인 주택, 어업인 주택, 농축산업용 시설(제2조제1호나목에 따른 개량시설과 농축산물 생산시설은 제외한다), 농수산물 유통·가공 시설 ○ 어린이놀이터·마을회관 등 농업인의 공동생활 편의 시설 ○ 농수산 관련 연구 시설과 양어장·양식장 등 어업용 시설 	농지법 제35조
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농업진흥지역밖 최상단부에서 최하단부까지의 평균 경사율이 15%이상인 농지중 시장·군수가 조사하여 고시한 영농여건불리농지의 전용 	농지법 제43조

[2] 허가 기준

- 농림축산식품부장관은 특정 시설의 부지로 사용하려는 농지는 전용을 허가 할 수 없으며, 허가권자는 전용을 제한할 수 있음(농지법 제37조)
- 시설물별로 농지전용허가가 제한될 수 있으며, 해당 지역의 농지구모·농지보전상황 등 농업여건을 감안하여 시·군의 조례로 정하는 시설은 농지전용 불가

<표 2-38> 시설별 농지전용허가 제한 면적

허용면적	주요시설	관련법률
설치 제한	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대기오염배출시설, 폐수배출시설 등 ○ 농업 진흥 및 농지 보전을 해칠 우려가 있는 시설 - 공동주택(아파트), 근생시설(일반음식점, 휴게음식점, 제과점, 제조업소, 단란주점), 문화 및 집회시설, 운수시설, 교육연구시설(직업훈련소, 학원, 도서관), 업무시설, 숙박시설, 위락시설, 자동차관련시설(세차장, 폐차장, 검사장, 매매장, 정비공장), 관광휴게시설 	시행령 제44조 제3항 제1호
1,000㎡ 초과	<ul style="list-style-type: none"> ○ 단독주택, 근생시설(소매점, 미용원, 목욕장, 세탁소, 의원, 한의원, 산후조리원, 탁구장, 체육도장, 지역아동센터, 공연장, 종교집회장, 자동차영업소, 서점, 총포판매소, 사진관, 표구점, 게임제공업소, 장의사, 동물병원, 동물미용실, 학원, 직업훈련소, 독서실, 기원, 테니스장, 체력단련장, 볼링장, 당구장, 실내낚시터, 골프연습장, 놀이형시설, 금융업소, 사무소, 출판사 등 일반업무시설, 고시원, 안마시술소, 노래연습장), 위험물 저장 및 처리 시설(주유소, 액화가스취급소, 도시가스제조시설), 자동차관련시설(주차장, 운전학원 및 정비학원, 차고 및 주기장), 묘지 관련 시설(화장시설, 봉안당, 묘지) 	시행령 제44조 제3항 제2호
3,000㎡ 초과	<ul style="list-style-type: none"> ○ 근생시설(지역자치센터, 파출소, 지구대, 소방서, 우체국, 방송국, 보건소, 공공도서관, 건강보험공단), 종교시설(교회, 사찰), 노유자시설(어린이집, 노인복지시설), 수련시설, 야영장 	시행령 제44조 제3항 제3호
5,000㎡ 초과	<ul style="list-style-type: none"> ○ 운동시설(탁구장, 체육도장, 운동장 등) 	시행령 제44조 제3항 제4호
15,000㎡ 초과	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공동주택(연립주택, 다세대주택, 기숙사) 	시행령 제44조 제3항 제8호
30,000㎡ 초과	<ul style="list-style-type: none"> ○ 판매시설(도매시장, 소매시장), 학교, 공장, 창고, 관광농원 사업, 태양에너지 발전설비 	시행령 제44조 제3항 제5호
10,000㎡ 초과	<ul style="list-style-type: none"> ○ 상기 시설에 해당하지 않는 시설 ○ 다만, 농업진흥구역에 설치할 수 있는 시설, 마을정비구역으로 지정된 구역에 설치하는 시설, 도시계획시설, 도로부속물 중 고속국도 도로부속물 시설, 공원시설, 골프장은 제외 - 해당시설이 상기 시설과 겹칠 경우 상기 시설의 면적을 우선 적용(예: 공공도서관을 도시계획시설로 결정할 경우 3,000㎡ 이하까지 가능) 	시행령 제44조 제3항 제8호

자료: 농림축산식품부 내부자료

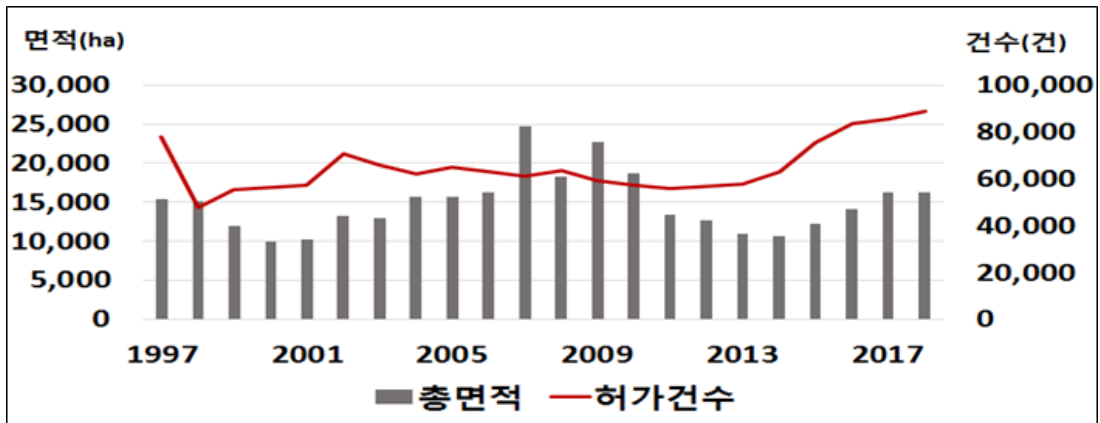
- 허가권자는 농지전용허가 및 협의시 우량농지 보전 및 인근 농업경영에 영향을 미치는 경우 농지전용을 제한할 수 있음(농지법 제37조 2항)
- 전용하려는 농지가 농업생산기반이 정비되어 있거나 농업생산기반 정비사업 시행예정 지역으로 편입되어 우량농지로 보전할 필요가 있는 경우
- 해당 농지를 전용하거나 다른 용도로 일시사용하면 일조·통풍·통작(通作)에 매우 크게 지장을 주거나 농지개량시설의 폐지를 수반하여 인근 농지의 농업경영에 매우 큰 영향을 미치는 경우

- 해당 농지를 전용하거나 타용도로 일시 사용하면 토사가 유출되는 등 인근 농지 또는 농지개량시설을 훼손할 우려가 있는 경우
- 전용 목적을 실현하기 위한 사업계획 및 자금 조달계획이 불확실한 경우
- 전용하려는 농지의 면적이 전용 목적 실현에 필요한 면적보다 지나치게 넓은 경우

(3) 현황

- 2018년 기준 농지전용허가는 88,982건, 16,303ha 규모이며, 최근 5년간 허가 규모가 증가하는 추세
 - 농지전용허가 면적은 12,996ha('03)→24,666ha('08)→10,960ha('13)→16,303ha('18)로 최근 5년간 약 50% 증가
 - 농지전용허가 건수는 65,937건('03)→63,765건('08)→57,816건('13)→88,982건('18)으로 최근 5년간 약 54% 증가

<그림 2-17> 농지전용허가 추이



자료: 농림축산식품부 내부자료

<표 2-39> 농지전용허가 현황 추이

(단위 : ha, 건)

연도	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
전용면적	12,996	15,686	15,659	16,215	24,666	18,215	22,680	18,732
전용건수	65,937	62,038	65,188	63,167	60,954	63,765	59,280	57,463
건당 전용면적	0.20	0.25	0.24	0.26	0.40	0.29	0.38	0.33
연도	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
전용면적	13,329	12,677	10,960	10,717	12,303	14,145	16,296	16,303
전용건수	56,009	56,952	57,816	62,504	75,472	83,809	85,676	88,982
건당 전용면적	0.24	0.22	0.19	0.17	0.16	0.17	0.19	0.18

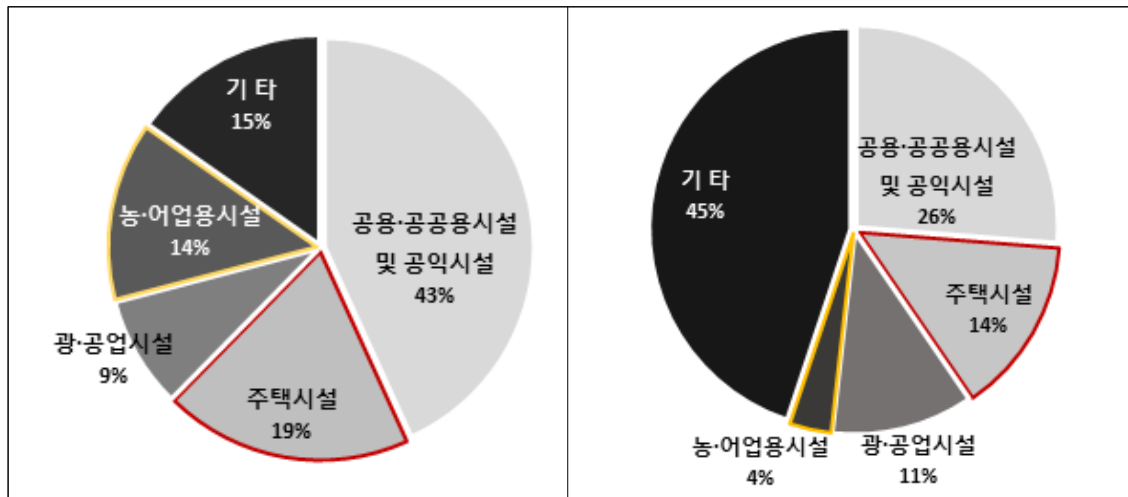
자료: 농림축산식품부 자료

농촌공간계획 도입 및 제도화 방안 연구

- 용도별 전용면적은 공공시설, 농·어업용시설의 비중이 감소하고 주택 등의 시설은 증가
- 공용·공공용시설 및 공익시설로의 전용면적은 5,613ha('03)→8,369ha('08)→ 4,608ha('13)→4,278ha ('18)로 감소
- 주택시설로의 전용 면적은 2,491ha('03)→2,424ha('08)→1,858ha('13)→2,315ha ('18)로 지속
- 농·어업용시설로의 전용면적은 1,793ha('03)→893ha('08)→643ha('13)→ 547ha ('18)로 감소

<그림 2-18> 용도별 전용면적 비중(2003년)

<그림 2-19> 용도별 전용면적 비중(2018년)



자료: 농림축산식품부 자료를 바탕으로 작성

<표 2-40> 용도별 농지전용면적 추이

(단위 : ha)

연도별	총면적	공용·공공용시설 및 공익시설	주택시설	학교시설	광·공업시설	농·어업용시설	기타
1992	12,255	6,065	1,465	64	1,325	2300	1,036
1997	15,395	5,862	2,839	-	1,920	2365	2,409
2003	12,996	5,613	2,491	-	1,114	1,793	1,985
2008	18,215	8,369	2,424	-	2,490	893	4,039
2012	12,677	5,061	3,076	-	1,617	669	2,254
2013	10,960	4,608	1,858	-	1,298	643	2,553
2014	10,718	3,950	2,311	-	1,198	597	2,662
2015	12,303	4,647	2,706	-	1,401	618	2,931
2016	14,145	4,764	3,554	-	1,852	775	3,200
2017	16,296	5,432	3,213	-	2,293	619	4,739
2018	16,303	4,278	2,315	-	1,847	547	7,316

자료: 농림축산식품부 자료

4) 농지보전부담금

(1) 개념

- 농지보전부담금은 농지를 전용하는 자에게 농지의 보전·관리 및 조성에 소요되는 비용을 부과하는 것을 말하며, 농지관리기금의 재원으로 활용
 - 1975년 절대농지를 전용하는 자에 대해 전용농지에 상당하는 농지를 조성하게 하거나 조성에 소요되는 비용을 시·도지사에게 납부하도록 대체농지조성비 신설(농지보전법 제4조 제4항)
 - 1981년 농지 전용을 하고자하는 자는 전용하는 농지에 상당하는 농지의 조성비용을 농지기금을 운용·관리하는 자에게 납입하도록 개선
 - 2005년 농지보전부담금으로 명칭을 변경하고, 부과기준을 농지조성원가 기준에서 공시지가 기준으로 변경
 - 단위면적(m^2)당 부과금액을 전용하는 농지의 개별공시지가의 범위안에서 대통령령으로 정하도록 규정(농지법 제40조6항)
 - 상한액(5만원/ m^2)은 농림부장관이 결정·고시('06.1.22.시행, 농지법시행령 제57조의 2 제2항)
 - 농지보전부담금을 농지조성 외에 영농규모화 및 농지은행사업의 재원 등으로 활용

(2) 부과기준

- 농지를 전용하고자 하는 자는 농지의 보전·관리 및 조성을 위한 부담금을 농지관리기금을 운용·관리하는 자에게 납부해야 함
 - 농지보전부담금은 전용하는 농지의 면적(m^2)에 농지보전부담금 부과기준일 현재 전용하는 농지의 개별공시지가의 100분의 30(상한금액: 5만원/ m^2)을 부과(농지법 제38조 제7항, 시행령 제53조, 시행규칙 제47조의2)
 - 농지보전부담금은 국가나 지방자치단체가 공용 목적이나 공공용 목적으로 전용하거나 중요산업 시설을 설치하는 등의 경우에 감면(농지법 시행령 제52조와 시행령 별표 2)
 - 농지보전부담금 감면은 농업진흥지역 내외 차등을 두고, 50%~100% 감면

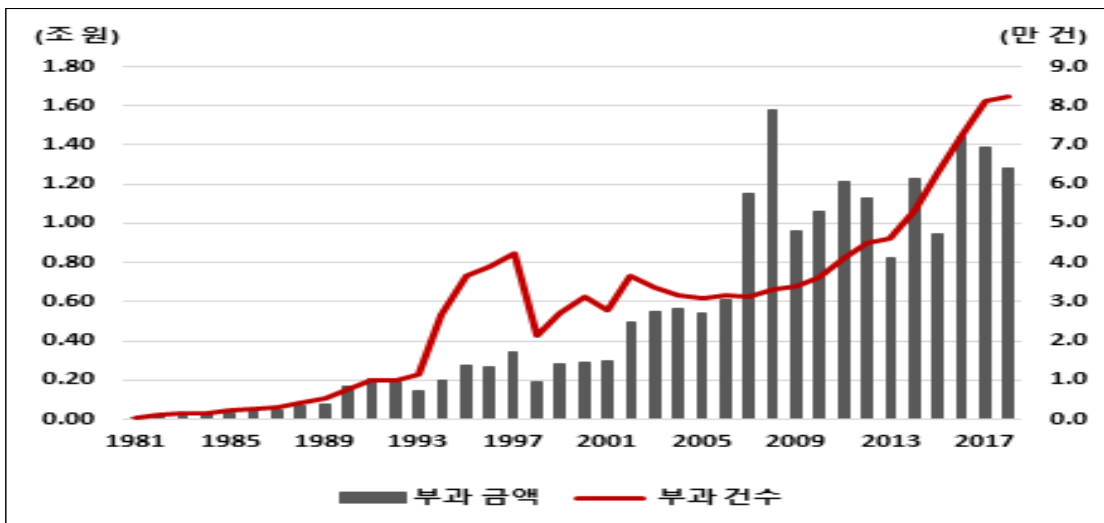
<표 2-41> 용도별 농지전용면적 감면비율

감면비율(%)		감면대상
농진지역 안	농진지역 밖	
100	100	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국가 또는 지방자치단체가 설치하는 제방·사방 등 국토 보존 시설 ○ 법 제32조제1항제2호에 따른 농업인의 공동생활에 필요한 편의 시설 및 이용 시설(농진지역 내에서는 1만㎡까지만) ○ 법 제35조제1항 각 호의 시설 중 농지전용신고를 한 시설 ○ 「도로법」 제2조에 따른 도로 및 도로의 부속물 등 ○ 「철도산업발전기본법」 제3조제2호가목부터 라목까지의 규정에 해당하는 철도시설 등 ○ 「농어촌정비법」 제59조에 따른 생활환경정비사업용지 ○ 초지조성용지 ○ 국가 또는 지방자치단체 외의 자가 설치하는 공용·공공용 시설 ○ 농수산물 가공·처리 시설(농진지역 내에서는 3만㎡까지만) ○ 농업용 시설·축산업용 시설·어업용 시설 ○ 농산어촌 체험시설 ○ 농지전용을 신청하는 자가 직접 설치하거나 무상으로 용지를 공급하여 설치하는 학교 등 ○ 다른 법률에 의해 농지보전부담금이 면제되는 시설(벤처기업 집적 시설, 문화산업단지, 주한미군시설사업 등 15개) 등
50	50	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국가 또는 지방자치단체가 설치하는 하수종말처리시설·폐수종말처리시설·분뇨처리시설·폐기물처리시설·축산폐수처리시설 등 ○ 국가 또는 지방자치단체가 설치하는 공용·공공용 시설 ○ 한국전력공사 등이 시행하는 전원설비·가스공급시설·석유저장시설·송유관·집단에너지시설 ○ 민간투자에 의한 사회기반시설 등
0	100	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국가 또는 지방자치단체가 「농어촌정비법」 제78조에 따라 조성하는 농공단지 ○ 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제2조제8호에 따른 산업단지 ○ 한계농지등 정비지구에 설치하는 같은 법 제92조 각 호의 어느 하나에 따른 시설용지 ○ 비영리법인이 농촌에 설치·운영하는 「의료법」 또는 「사회복지사업법」에 따른 의료기관 또는 사회복지시설 ○ 수도권 또는 광역시에 속하지 않는 읍·면 지역에 설치하는 「관광진흥법」 제2조에 따른 관광지 및 관광단지 등
0	50	<ul style="list-style-type: none"> ○ 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법」 제9조에 따라 실시계획의 승인을 받아 경제자유구역에 설치하는 시설 등 ○ 농업기계수리시설 ○ 농업기계의 개량발전을 위하여 설치하는 농업기계 시험·연구 시설 ○ 국가·지방자치단체 또는 「산업재해보상보험법」에 따른 근로복지공단이 설치하는 근로복지시설 ○ 농업인과 이에 준하는 임·어업인이 설치하는 태양에너지 발전설비 ○ 건축면적 33제곱미터 이하의 주말·체험 영농주택 ○ 낙후지역에 설치하는 관광단지, 공원시설 등

(3) 현황

- 농지보전부담금은 '06년에 부과기준을 공시지가로 변경하면서 증가하기 시작하였고, 최근에는 부과 건수가 증가
- 부과건수는 33,633건('03)→ 33,071건('08)→ 46,257건('13)→ 82,543건('18)으로 증가
- 부과금액은 5,482억원('03)→ 1조 5,826억원('08)→ 8,220억원('13)→ 1조 2,824억원('18)으로 증가

<그림 2-20> 농지보전부담금 부과 추이



자료: 농림축산식품부 내부자료

<표 2-42> 농지보전부담금 부과추이

(단위 : 억 원, 건)

연도	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
부과 금액	5,482.1	5,680.6	5,458.6	6,102.0	11,516.8	15,826.2	9,651.2	10,617.6
부과 건수	33,633	31,705	30,825	31,750	31,281	33,071	33,839	36,089
건당 부과금액	0.163	0.179	0.177	0.192	0.368	0.479	0.285	0.294
연도	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
부과 금액	12,100.6	11,301.3	8,220.1	12,300.5	9,437.8	14,385.7	13,870.2	12,824.3
부과 건수	41,066	45,116	46,257	53,217	63,015	72,852	81,073	82,543
건당 부과금액	0.295	0.250	0.178	0.231	0.150	0.197	0.171	0.155

자료: 농림축산식품부 내부자료

농촌공간계획 도입 및 제도화 방안 연구

- 농지보전부담금 징수금액은 1조 2천억원 수준이지만, 감면금액은 지속적으로 증가
 - 2017년 기준으로 징수금액은 전년대비 4.6% 감소하였으나, 감면금액은 전년대비 32.4% 증가

<표 2-43> 농지보전부담금 부과, 징수 및 감면 현황

(단위 : 건, 억 원)

연도	징수			감면			감면/ 징수
	건수	금액 (전년대비 증감율, %)		건수	금액 (전년대비 증감율, %)		
2015	52,417	11,000.2 (11.6%)		9,052	6,458.1 (-34.5%)		58.7%
2016	60,788	12,608.8 (14.6%)		12,395	8,804.2 (36.3%)		69.8%
2017	63,675	12,033.1 (-4.6%)		11,729	11,652.7 (32.4%)		96.8%

자료: 채광석 외, 2019, 토지공개념에 기초한 농지관리 제도 개선방안, 연구결과세미나자료를 바탕으로 작성

제III장 농촌공간 관리실태 및 문제점

1. 농촌계획의 문제점
2. 농촌토지이용의 문제점
3. 농촌개발사업의 문제점
4. 농지이용 및 보전의 문제점

제3장 농촌공간 관리실태 및 문제점

1. 농촌계획의 문제점

1) 계획체계상 문제점

(1) 계획간 위계 불명확

- 농발계획과 삶의 질 계획 등 관련계획과의 관계에 대한 명확한 규정 부재²¹⁾
 - 특히, 「농업·농촌 및 식품산업기본법」에 따른 농발계획은 농업 및 농촌의 최상위계획이므로 삶의 질 계획 수립 시 이를 반영하여야 하나 이에 대한 규정 미비
 - 농발계획: 농업의 지속가능한 발전과 농촌의 균형 있는 개발·보전 및 식품산업을 포함한 농업 관련 산업의 육성을 위해 필요한 종합계획 성격
 - 삶의 질 계획: 농어업인의 복지, 교육, 생활환경, 자연환경 및 경관, 거점지역육성 등 부분별 계획 성격

<표 3-1> 농발계획과 삶의 질 계획의 비교

구분	농업·농촌 및 식품산업 발전계획	농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 계획
근거 법률	○ 농업·농촌 및 식품산업 기본법 (제14조)	○ 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법(제5조)
계획 목적	○ 농업의 지속가능한 발전과 농촌의 균형 있는 개발·보전 및 식품산업을 포함한 농업 관련 산업의 육성을 위함	○ 농어업인등의 복지증진, 농어촌의 교육여건 개선 및 지역개발을 촉진하기 위함
계획 내용	○ 농업·농촌 및 식품산업의 발전 목표와 정책의 기본방향 ○ 식량 및 주요 식품의 적정한	○ 농어업인등의 복지증진, 농어촌의 교육여건 개선 및 지역개발에 관한 정책의 기본방향

21) 김승중 외, 2019, 국토의 효율적 이용을 위한 농촌계획체계 정비방향, 국토연구원, p.29

구분	농업·농촌 및 식품산업 발전계획	농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 계획
	자급목표 및 그 추진계획 ○ 쌀 소비 확대를 위한 시책 ○ 농업·농촌 및 식품산업에 관하여 정부가 추진하여야 할 시책 ○ 농업·농촌 및 식품산업에 관한 시책을 추진하기 위한 재원의 조달방안 ○ 농업경영비 절감 등 그 밖에 농업·농촌 및 식품산업의 종합적·계획적 발전을 추진하기 위하여 필요한 사항	○ 농업인들의 복지증진 및 사회안전망 확충에 관한 사항 ○ 고령 농어업인에 대한 소득안정화 및 작업환경 개선에 관한 사항 ○ 농어촌의 교육여건 개선에 관한 사항 ○ 농어촌의 기초생활여건 개선에 관한 사항 ○ 농어촌의 자연환경 및 경관 보전에 관한 사항 ○ 제31조제1항에 따른 농어촌산업 육성에 관한 사항 ○ 도시와 농어촌 간의 교류확대에 관한 사항 ○ 농어촌 거점지역의 육성에 관한 사항 ○ 필요한 재원의 투자계획 및 조달에 관한 사항 ○ 농어촌서비스기준에 관한 사항 ○ 그 밖에 농어업인들의 삶의 질 향상 및 농어촌의 지역개발 등에 관한 사항
수립권자	○ 농림축산식품부장관/시·도지사/시장·군수·구청장	○ 정부/시·도지사/시장·군수·구청장
수립주기	○ 5년	○ 5년

자료: 김승중 외, 2019: 30 [표 3-1]을 바탕으로 재구성

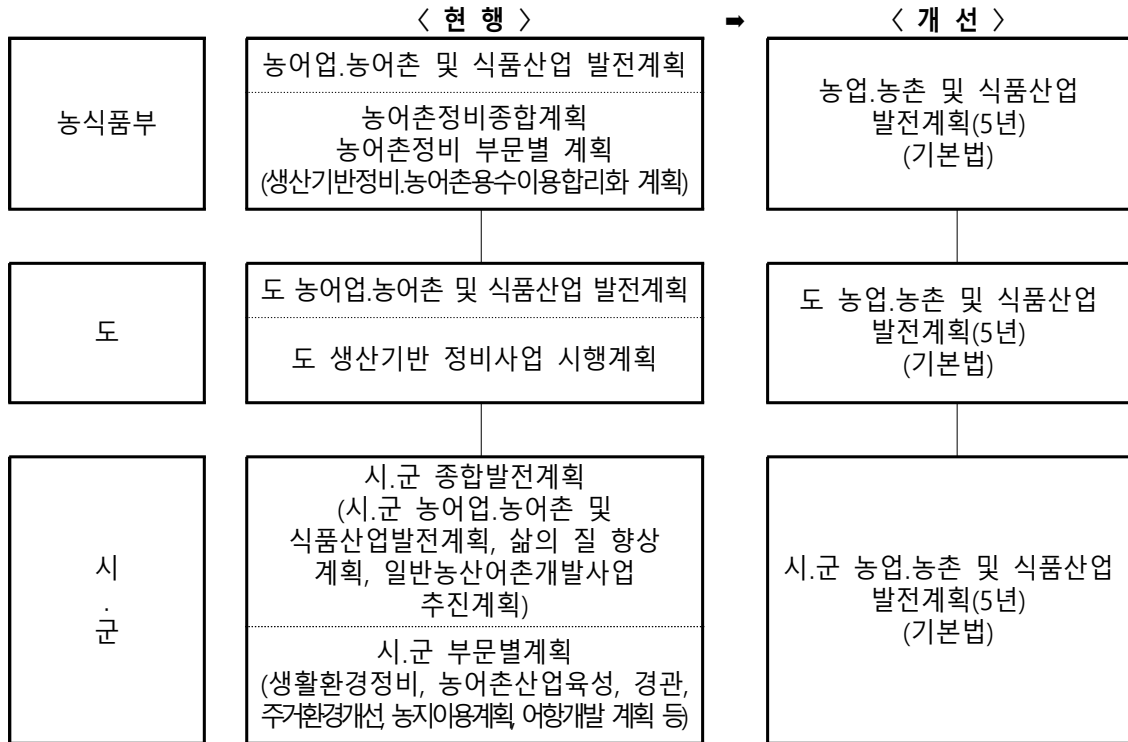
[2] 법령상 계획통합의 근거 부재

- 농발계획 수립지침은 「농업·농촌 및 식품산업기본법」, 「농어업인 삶의 질 특별법」, 「농어촌정비법」, 「농어촌마을 리모델링 특별법」, 「농지법」 등에서 규정한 계획을 통합하여 수립할 수 있도록 규정²²⁾
- 분야별, 사업군별로 수립하던 각종 계획을 통합하여 계획을 단일화하고, 시·군 농발계획이 삶의 질 향상계획, 일반농산어촌개발사업 추진계획, 농업·농촌 및 식품산업 발전계획 등 각 분야의 기본계획을 우선적으로 통합하도록 규정²³⁾

22) 농림축산식품부, 2018. 7, 지역 농업·농촌 및 식품산업 발전계획 수립지침, p.1

23) 농림축산식품부, 2018. 7, 지역 농업·농촌 및 식품산업 발전계획 수립지침, p.1

<그림 3-1> 농촌관련 계획의 통합 현황



자료: 농림축산식품부, 2018. 7, 지역 농업·농촌 및 식품산업 발전계획 수립지침, p.2

- 법령상 수립해야 하는 법정계획을 지역농발계획 수립지침(행정규칙)을 통해 통합하여 수립하고 있으나, 이에 대한 법적 근거 미비²⁴⁾
 - 특히 시·군·구 삶의질 계획을 시·군 농발계획에 포함하여 수립함으로써 시·군·구 삶의 질 계획의 위상이 불분명
- 법정계획을 통합하는 경우 개별계획은 법정계획의 수립내용을 모두 포함하여야 하나, 농발계획에 통합된 개별계획은 이를 미반영²⁵⁾
 - 예컨대 농어촌용수이용 합리화계획은 법령상 농어촌용수의 수요와 개발, 이용·배분 및 보전·관리, 기타 사업계획의 평면도 등을 규정하고 있음²⁶⁾
 - 그러나 농발계획에 포함된 농어촌용수이용 합리화계획은 수리안전답률 제고, 저수지 등 내진보강 대상 확대에 관한 사항만 포함하고 있어서 법정사항을 미반영²⁷⁾

24) 김승중 외, 2019, 국토의 효율적 이용을 위한 농촌계획체계 정비방향, 국토연구원, p.35

25) 김승중 외, 2019, 국토의 효율적 이용을 위한 농촌계획체계 정비방향, 국토연구원, p.36

26) 농어촌정비법 시행령 제23조제1항; 농어촌정비법 시행규칙 별표1

27) 농림축산식품부, 2018. 2, 농업·농촌 및 식품산업 발전계획(2018~2022), p.22

<표 3-2> 농어촌 용수이용 합리화계획의 수립 현황

법정 사항	농발계획상 수립 내용
<ul style="list-style-type: none"> ○ 농어촌용수의 수요와 개발에 관한 사항 ○ 농어촌용수의 이용·배분과 보전·관리에 관한 사항 ○ 농어촌용수구역의 범위에 관한 사항 ○ 다른 공공계획과의 관련사항 ○ 계획평면도, 사업계획 개요, 저수지 현황, 양수장 현황, 취입보 현황, 암반관정 및 방사상 집수정현 현황, 상수도시설 현황, 구역 내 주요 하천현황, 인구현황, 토지 이용현황, 축산 현황, 농업 현황, 수산 현황, 공공시설 현황, 마을 현황, 용수 개발 및 공급계획, 사업비 수입지출 예산서, 용수개발 사업비, 주민 호응도 및 참여도 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 집중호우, 가뭄 등 자연재해에 대비, 안전 영농기반 구축 <ul style="list-style-type: none"> - 수계연계 등 용수공급기반 확충으로 수리안전답률 제고('17: 61.4% → '23: 70) - 상습침수 농경지에 대한 배수개선율 제고('17: 59.8% → '23: 77) - 저수지 등의 내진보강대상* 확대 및 조기보강 추진 <ul style="list-style-type: none"> · (현재) 총저수용량 50만㎡ 이상 602개소, '18년 보강완료) → (개선) 총저수용량 30만㎡ 이상 1,241개소, 증 639)으로 확대 ○ 저수지 상류유역의 오염원 배출시설 관리강화, 오염물질 유입차단 등으로 농업용수 수질개선 <ul style="list-style-type: none"> - 5년 평균 호소수질 IV등급 초과시설 87개소 수질개선('17: 25개소→'26: 87)

자료: 농어촌정비법 시행령 제23조제1항; 농어촌정비법 시행규칙 별표1; 농림축산식품부, 2018. 2, 농업·농촌 및 식품산업 발전계획(2018~2022), p.22

(3) 계획내용과 계획수립권자 불일치

- 중앙정부가 수립하는 농촌계획은 농촌개발, 관리 및 지원 등에 관한 정책방향을 제시하여야 하나, 현행 농촌계획은 지방정부 또는 개별 사업을 추진할 때 필요한 계획내용을 중앙정부가 직접 수립하도록 규정²⁸⁾
 - 중앙정부가 수립하는 계획은 일반적으로 전국 단위에서 관련 정책방향과 추진과제를 제시하고 관련 정책을 직접 집행하는 지방정부의 정책방향 유도하는 성격
 - 반면, 시·도는 관할 시·군 내에서 정책집행을 조율하고 이를 승인하는 역할을 수행하는 것이 일반적이며, 시·군은 시·도의 관할 아래 구체적인 사업 집행
- 그러나 대부분의 농촌계획은 내용상 사업계획의 성격을 갖고 있음에도 불구하고, 농림축산식품부장관이 수립하도록 규정²⁹⁾
 - 농림축산식품부 장관은 농어촌지역 종합개발계획, 농어촌정비 종합계획, 농업생산기반 정비계획, 농업생산기반정비사업 기본계획, 농어촌마을 정비종합계획 등을 수립하여야 함
 - 특히, 농어촌정비 종합계획은 계획내용에 대상지역을 선정하고, 추정사업비를 포함하는 등 사실상 농어촌 정비사업의 추진을 위한 계획이지만, 이를 농림축산식품부장관이 수립하도록 규정하고 있어서 계획내용과 계획수립권자가 불부합

28) 김승중 외, 2019, 국토의 효율적 이용을 위한 농촌계획체계 정비방향, 국토연구원, p.35

29) 김승중 외, 2019, 국토의 효율적 이용을 위한 농촌계획체계 정비방향, 국토연구원, p.36

<표 3-3> 농림축산식품부장관이 수립하는 농촌관련 계획

계획 수립권자	계획명	계획내용
농식품부 장관	농어촌지역 종합개발계획	<ul style="list-style-type: none"> · 주거환경의 개선 · 생활기반시설의 확충 · 정보이용시설 및 문화복지시설의 설치 · 농어촌의 경관보전 · 농어촌관광의 진흥, 농어촌산업의 육성 등 주민소득의 증대 · 그 밖에 주민의 생활편의 증진 등에 관한 사항
	농어촌정비 종합계획	<ul style="list-style-type: none"> · 농어촌정비사업의 목표와 정책의 기본방향 · 대상지역의 현황 · 주요 농어촌정비사업 내용 · 추정사업비
	농어촌용수이용 합리화계획	<ul style="list-style-type: none"> · 농어촌용수의 수요와 개발에 관한 사항 · 농어촌용수의 이용·배분과 보전·관리에 관한 사항 · 농어촌용수구역의 범위에 관한 사항 · 다른 공공계획과의 관련사항
	농업생산기반 정비 계획	<ul style="list-style-type: none"> · 대상지역의 위치와 규모 · 토지이용계획 · 대상사업의 우선순위 · 그 밖에 대상지역의 자연적·사회적 여건에 비추어 농업생산기반정비사업 기본계획과 농업생산기반정비사업 시행계획을 세울 때 고려되어야 할 사항
	농업생산기반정비 사업 기본계획	<ul style="list-style-type: none"> · 농업생산기반정비사업 기본계획의 개요 · 사업별 기본설계도서 · 사업별 추정사업비 수입·지출예산서 · 사업별 추정사업비 명세 · 사업효율 분석결과 · 사업대상지역의 위치도 · 그 밖에 농업생산기반정비사업 시행계획을 세우는 데 필요한 사항
	농어촌마을 정비종합계획	<ul style="list-style-type: none"> · 정비사업의 기본방향 · 정비사업 대상지역(도시지역 중 주거·상업·공업지역은 제외) · 추정사업비 · 정비사업의 목표 · 노후·불량 농어촌주택, 정비기반시설, 공동이용시설 및 공동형 농어촌주택 등 각 분야별 정비사업의 기본방향 · 농어촌 경관 및 환경보전에 관한 사항 · 정비사업 시행을 위하여 필요한 재원조달에 관한 사항

자료: 김승중 외, 2019, 국토의 효율적 이용을 위한 농촌계획체계 정비방향, 국토연구원, p.37

2) 계획내용상 문제점

(1) 공간관리기능 미흡

- 농발계획은 도시·군 기본계획 및 관리계획과 기초생활권 발전계획을 참고하여 기존의 계획과 상충되지 않도록 하며, 시·군의 농업·농촌분야 기본계획으로 수립하여 기존계획에 참조, 보완이 되도록 계획의 위상을 정립한다고 규정³⁰⁾

30) 농림축산식품부, 2018. 7, 지역 농업·농촌 및 식품산업 발전계획 수립지침, p.2.

- 그러나 농발계획은 농업 및 식품산업의 육성 위주로 수립되고 있어 농촌공간 관리를 위한 역할은 제한적³¹⁾
 - 농촌개발사업계획은 농촌공간에 대한 고려 없이 일반농산어촌 개발사업의 유형³²⁾에 따라 개별적인 단위사업을 나열하는 수준에 불과
 - 농지이용계획은 농지의 지대별, 용도별 이용계획을 수립하도록 규정하고 있으나, 현실적으로 지대별 작목관리가 어려우며,³³⁾ 농지전용계획을 수립하도록 하고 있으나, 총량 관리계획이 아닌 이상 전용계획을 별도로 수립하는 데 한계³⁴⁾

<표 3-4> 농발계획의 농촌공간 관련 내용

구분	농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 계획
공간발전 구상	<ul style="list-style-type: none"> ○ 중심지 설정 및 중심지별 발전방향 설정 ○ 시·군지역 내의 하위 생활권(또는 개발권) 설정 ○ 시·군 발전구상도 작성
농지이용·보전 및 농업생산기반 정비	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농지이용계획 ○ 농업생산기반정비계획
농촌지역개발	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농촌 중심지 활성화 ○ 기초생활거점 육성 ○ 마을 만들기 ○ 농촌다움 복원 ○ 농촌 신활력 플러스 ○ 기초생활 인프라 정비 ○ 환경 및 경관
삶의 질 향상	<ul style="list-style-type: none"> ○ 보건·복지 ○ 교육여건 ○ 문화여가 ○ 안전

자료: 농림축산식품부, 2018. 7, 지역 농업·농촌 및 식품산업 발전계획 수립지침, pp.1~207에서 정리

31) 김승중 외, 2019, 국토의 효율적 이용을 위한 농촌계획체계 정비방향, 국토연구원, p.38
 32) 일반농산어촌개발사업은 농촌중심지 활성화, 창조적 마을만들기(권역단위 종합개발, 마을단위 공동문화복지, 경제, 환경, 신규마을), 시·군역량(시·군창의, 역량강화, 현장포럼, 재능나눔), 기초생활인프라 정비, 농촌신활력 플러스로 구성됨(농림축산식품부, 2018, 일반농산어촌개발사업 지침, p.3)
 33) 지역 농발계획 수립지침(1.8.4)에 따르면, 농업진흥지역은 경종농업지구, 시설농업지구, 과수지구, 축산지구, 6차 산업화지구로 구분하도록 규정하고 있으나, 별도의 용도지구를 지정하지 않는 이상 실익이 없음
 34) 김승중 외, 2019, 국토의 효율적 이용을 위한 농촌계획체계 정비방향, 국토연구원, p.76

(2) 토지이용계획의 부재

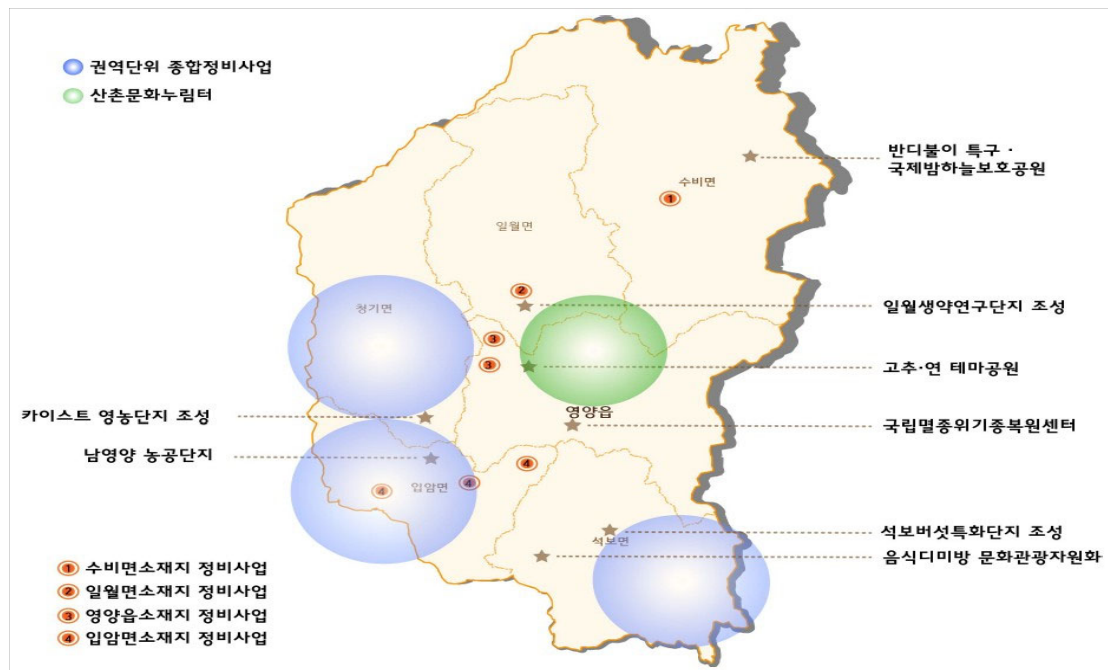
- 지역 농업·농촌 및 식품산업 발전계획 수립 지침은 공간발전 구상을 포함하도록 규정³⁵⁾하고 있으나, 토지이용계획은 포함하고 있지 않고 있으며, 시·군 농발계획은 단위사업의 위치도를 제시한 데 불과³⁶⁾

<표 3-5> 시·군 공간발전 구상도 작성 기준

구분	계획 내용
공간발전 구상도	<ul style="list-style-type: none"> · 시·군 공간발전구상도는 기본적으로 축(발전축, 교통축, 녹지축, 경관보전축 등), 거점(농촌중심지, 행정서비스거점, 관광·교류거점, 산업단지 등), 지역·지구(도시지역, 농촌지역, 산림공생지구 등) 등으로 구성하여 작성함 · 하위 생활권(읍·면 단위)의 경계, 주요 중심지의 위치, 주요 전략사업들의 위치를 도면에 표기하고, 하위 생활권별 나아갈 방향을 표현함 - 구체적 사업지 위치의 명기가 어려운 경우 도면에 사업명을 명기함 · 1/25,000~1/50,000 지형도에 행정동·읍·면 경계 구분된 지도를 사용하거나 지형도를 배경으로 할 수 있으며, 기본구상에서 구분한 생활권 구분 내용을 표시함

자료: 농림축산식품부, 2018. 7, 지역 농업·농촌 및 식품산업 발전계획 수립지침, p.29

<그림 3-2> B군 발전 구상도



자료: B군, 2014, 2014~2018, B군 농업·농촌 및 식품산업 발전계획, p.188; 김승중 외, 2019, 국토의 효율적 이용을 위한 농촌계획체계 정비방향, 국토연구원, p.41

35) 지역 농업·농촌 및 식품산업 발전계획 수립 지침에 따르면, 공간발전 구상과 관련하여 중심지 설정, 하위 생활권 설정 및 시·군 공간발전구상도를 작성하도록 규정

36) 김승중 외, 2019, 국토의 효율적 이용을 위한 농촌계획체계 정비방향, 국토연구원, p.40

3) 계획절차상 문제점

(1) 계획수립 실적 저조

- 법령상 수립의무가 있는 농촌계획의 수립 여부를 확인하기 어렵고, 일부 계획의 경우에 농발계획에 포함하여 수립하도록 하고 있으나, 개별법령상 계획내용을 농발계획에 포함하고 있는지 여부도 불투명³⁷⁾

<표 3-6> 농촌계획 운영실태

계획명	계획기간	수립권자	수립의무	고시절차	수립지침	수립여부
농업·농촌 및 식품산업 발전계획	5년	농식품부장관	○	×	×	○
시·도 농업·농촌 및 식품산업 발전계획	5년	시·도지사	○	×	×	○
시·군·구 농업·농촌 및 식품산업 발전계획	5년	시장·군수·구청장	○	×	×	○
농어업인의 삶의 질 향상 및 농어촌지역개발 기본계획	5년	부처합동	○	×	×	○
시·도 농어업인의 삶의 질 향상 및 농어촌지역개발 기본계획	5년	시·도지사	○	×	×	△ (농발)
시·군·구 농어업인의 삶의 질 향상 및 농어촌지역개발 기본계획	5년	시장·군수·구청장	○	×	×	△ (농발)
농어업인의 삶의 질 향상 및 농어촌지역개발 시행계획	1년	관계중앙행정기관장	○	×	-	○
농어촌지역 종합개발 계획	-	국가·지자체	×	×	×	△
농어촌정비 종합계획	-	농식품부장관·해수부장관	○	×	×	△
농업생산 기반 정비계획	-	농식품부장관	○	×	×	△
농업생산 기반정비 사업 기본계획	-	농식품부장관·시·도지사	○	×	×	△ (농발)
농업생산	-	농업	○	○	×	○

37) 김승중 외, 2019, 국토의 효율적 이용을 위한 농촌계획체계 정비방향, 국토연구원, p.44

계획명	계획기간	수립권자	수립의무	고시절차	수립지침	수립여부
기반정비사업 시행계획		생산기반정비사업 시행자				
농어촌경관관리계획	-	농어촌정비사업 시행자	×	×	×	△
농어촌용수이용합리화계획	-	농식품부장관	○	○	×	△(농발)
농어촌생활환경정비 기본방침	-	농식품부장관	○	×	×	×
생활환경정비계획	5년	시장·군수·구청장	×	○	×	△(농발)
생활환경정비사업 기본계획	-	시장·군수·구청장	×	○	×	△
생활환경정비사업 시행계획	-	생활환경정비사업 시행자	○	○	×	○
농어촌산업 육성기본계획	3년	시장·군수·구청장	×	×	○	△(농발)
농어촌산업 육성시행계획	1년	시장·군수·구청장	○	×	×	△
한계농지등의정비사업계획	-	한계농지등의정비사업 시행자	○	×	×	○
농어촌마을정비계획	-	시장·군수·구청장	○	○	×	△
농어촌마을정비종합계획	-	농식품부장관·해수부장관	○	×	×	△
(농어촌마을)정비계획	-	시장·군수·구청장	×	○	×	△
정비사업 실시계획	-	사업 시행자	○	○	×	△
농지이용계획	-	시장·군수·구청장	○	○	×	△(농발)

주: 유(○), 무(×), 확인불가(△), 미규정(-)

자료: 김승중 외, 2019, 국토의 효율적 이용을 위한 농촌계획체계 정비방향, 국토연구원, p.46

(2) 계획수립 지침 및 고시 등 결여

- 농촌계획은 실제 계획수립을 위해 필요한 세부적인 계획내용이나 수립절차 및 지침 등을 두고 있지 않은 경우가 대부분³⁸⁾
- 농어촌생활환경정비 기본방침, 생활환경정비계획, 농어촌산업 육성시행계획은 계획에 포함하여야 할 구체적 내용에 대해 법령에 아무런 규정도 마련하고 있지 않음

38) 김승중 외, 2019, 국토의 효율적 이용을 위한 농촌계획체계 정비방향, 국토연구원, p.48

- 농업·농촌 발전계획, 삶의 질 계획, 농어촌지역 종합개발계획, 농어촌정비 종합계획, 농업생산기반 정비계획, 농업생산기반정비사업 기본계획, 농어촌생활환경정비 기본방침, 농어촌산업 육성기본계획 및 시행계획, 농어촌마을 정비종합계획은 수립 후 고시에 관한 규정이 없어 절차적으로 불완전
- 농어촌산업 육성기본계획은 수립지침을 정할 수 있는 근거규정을 두고 있으나, 실제 지침은 부재³⁹⁾

[3] 국토계획평가 미적용

- 국토교통부장관은 중장기적·지침적 성격의 국토계획을 대상으로 국토의 균형 있는 발전 등을 위해 국토의 지속가능한 발전에 이바지하는지를 평가⁴⁰⁾
- 국토계획평가 대상이 되는 국토계획의 수립권자는 해당 국토계획을 수립하거나 변경하기 전에 국토계획평가 요청서를 작성하여 국토교통부장관에게 제출
- 국토계획평가 대상은 종합계획 및 지역계획, 기간시설계획, 부문별계획 등임⁴¹⁾
 - 종합계획 및 지역계획: 도종합계획, 수도권정비계획, 광역도시계획 등
 - 기간시설계획: 국가기간교통망계획, 광역교통기본계획, 국가도로망종합계획 등
 - 부문별계획: 주거종합계획(10년), 농어촌정비종합계획, 산촌진흥기본계획 등
- 따라서 농어촌정비법 상 농어촌정비 종합계획은 국토계획 평가대상이지만,⁴²⁾ 농어촌정비 종합계획을 농발계획에 포함하여 수립하도록 하고 있기 때문에 실무상 국토계획 평가대상에서 제외⁴³⁾

4) 도시계획과의 문제점

- 농촌계획은 농어촌생활환경정비 기본방침과 농어촌용수이용 기본계획에 대해서만 국토계획과의 관계를 법률에서 명시적으로 규정
- 농어촌생활환경정비 기본방침: 국토종합계획, 도시·군기본계획, 국가환경종합계획 등과 조화를 이루어야 함(농어촌정비법 제53조)

39) 김승중 외, 2019, 국토의 효율적 이용을 위한 농촌계획체계 정비방향, 국토연구원, p.47

40) 국토기본법 제19조의2

41) 국토계획평가 대상 및 국토계획평가 요청서의 제출 시기(국토기본법 시행령 별표)

42) 국토기본법 시행령 별표(국토계획 평가대상 및 국토계획평가 요청서의 제출시기)

43) 김승중 외, 2019, 국토의 효율적 이용을 위한 농촌계획체계 정비방향, 국토연구원, p.47

- 농어촌용수 이용 합리화계획: 농어촌용수 이용 합리화계획을 세울 때에는 국토계획을 기본으로 하되, 국토교통부장관과 협의하여야 함(농어촌정비법 시행령 제23조)
- 도시계획은 농촌지역에 대한 공간계획이 사실상 부재⁴⁴⁾
 - 도시·군기본계획⁴⁵⁾ 및 도시·군관리계획 상 비도시지역은 장래 시가화용지⁴⁶⁾의 공급원에 불과하며, 비도시지역 공간계획은 사실상 부재한 실정⁴⁷⁾
 - 도시·군기본계획 수립지침은 비도시지역의 난개발 방지 및 합리적인 성장관리를 위하여 비도시지역에 대한 성장관리방안을 제시하도록 규정
 - 그러나 성장관리방안은 개발압력이 높아 무질서한 개발이 우려되는 지역 등을 대상으로 해당 지자체장이 자율적으로 수립하는 계획으로서 유도적 성격의 계획
 - 따라서 비도시지역 전체의 공간관리에 한계가 있으며, 오히려 성장관리방안을 수립하는 경우 건폐율 및 용적률 인센티브 등으로 인해 개발을 촉진하는 수단으로 활용될 우려
 - 건폐율 인센티브: 계획관리지역(50%), 자연녹지지역 및 생산관리지역(30%) 완화 가능
 - 용적률 인센티브: 계획관리지역(125%) 완화 가능
- 농촌계획은 도시계획에서 반영할 수 있는 내용이 부족⁴⁸⁾
 - 농발계획 수립지침에 따르면, 국토계획법에 의한 도시·군 기본계획 및 관리계획과 기초생활권 발전계획을 참고하여 기존의 계획과 상충되지 않도록 하며 시·군의 농업·농촌분야 기본계획으로 수립하여 기존 계획에 참조·보완이 되도록 계획의 위상을 정립한다고 규정⁴⁹⁾
 - 그러나 농업농촌식품산업 발전계획은 도시계획과 시간적 범위에 차이가 있으며, 토지이용 계획 등 공간계획을 포함하기보다는 개별사업계획을 나열한 데 불과하기 때문에 도시 계획과의 연계성 부족

44) 김승중 외, 2019, 국토의 효율적 이용을 위한 농촌계획체계 정비방향, 국토연구원, p.50

45) "도시·군기본계획은 장래 인구추정을 통해 생활권을 설정하고, 인구배분계획을 수립하며, 주거·상업·공업용지의 수요량을 산출하고, 시가화용지, 시가화예정용지, 보전용지로 토지이용을 계획한다"(도시·군기본계획수립지침 제3절~제4절); 김승중 외, 2017, 비도시지역의 토지이용 관리체계 재정립을 위한 중장기 정책방향, 국토연구원, p.66에서 재인용

46) "시가화예정용지는 도시지역의 자연녹지지역과 관리지역의 계획관리지역 및 개발진흥지구 중 개발계획이 미수립된 지역에 우선 지정토록 하되, 그 외의 지역에 대해서도 도시의 장래 성장방향 및 도시와 주변지역의 전반적인 토지이용상황에 비추어 볼 때 시가화가 필요한 지역에 지정한다"(도시·군기본계획수립지침 4-4-3); 김승중 외, 2017, 비도시지역의 토지이용 관리체계 재정립을 위한 중장기 정책방향, 국토연구원, p.66에서 재인용

47) 김승중 외, 2017, 비도시지역의 토지이용 관리체계 재정립을 위한 중장기 정책방향, 국토연구원, p.66

48) 김승중 외, 2019, 국토의 효율적 이용을 위한 농촌계획체계 정비방향, 국토연구원, p.51

49) 농림축산식품부, 2018. 7, 지역 농업·농촌 및 식품산업 발전계획 수립 지침, p.2.

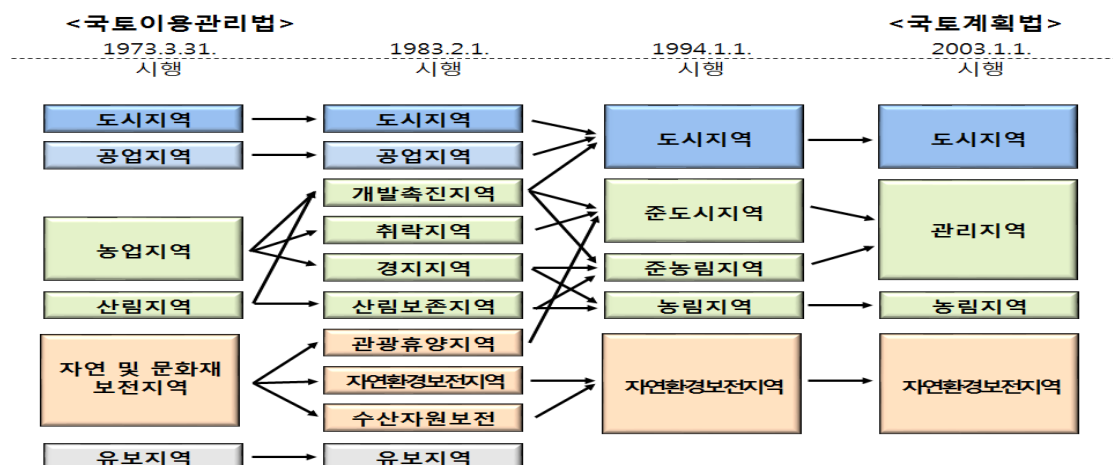
2. 농촌토지이용의 문제점

1) 토지이용 규제완화 지속

(1) 용도지역의 규제 완화

- 1972년 「국토이용관리법」 제정으로 용도지역제도가 도입된 이후 용도지역제도가 대략 10년을 주기로 변경
 - 1972년 「국토이용관리법」상 국토이용계획에 따라 도시지역, 공업지역, 농업지역, 산림지역, 자연 및 문화재보전지역, 유보지역으로 용도지역을 구분
 - 1983년 6개 용도지역과 4개의 용도지구로 10개의 용도지역으로 일원화
 - 1994년 보전위주의 국토이용관리체제를 보전과 개발이 조화를 이룰 수 있는 체제로 개편할 수 있도록 10개의 용도지역을 5개로 단순화
 - 농업진흥지역이 아닌 농지와 준보전임지를 준농림지역⁵⁰⁾으로 지정하여 토지이용규제를 완화
 - 2003년 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」을 제정하여 5개 용도지역을 4개 용도지역으로 축소
 - 종래 준농림지역을 관리지역에 포함하고, 관리지역을 계획·생산·보전관리지역으로 세분화

<그림 3-3> 용도지역의 변화



자료: 김승중 외, 2017, 비도시지역의 토지이용 관리체계 재정립을 위한 중장기 정책방향, 국토연구원, p.23.

50) 농업진흥지역외의 지역의 농지 및 준보전임지등으로서 농임업의 진흥과 산림보전을 위하여 이용 하되, 개발용도로도 이용할 수 있는 지역

- 1994년 개발가능지 확대를 위해 준농림지역이 도입되면서 농촌지역의 난개발이 확대
 - 1992년 당시 경지지역과 산림보전지역의 허용행위가 각각 27개, 18개이었던 반면, 준농림지역의 허용행위는 111개로 확대⁵¹⁾
 - 1994년~1999년 동안 준농림지역에서 30만 건의 개발행위가 발생하였으며, 전국토의 0.4%에 해당하는 면적(403km²)이 개발⁵²⁾

<표 3-7> 농림지역 토지이용 실태(1994~1999)

(단위: 건, 천m²)

구분	공장	아파트	일반주택	숙박업소	음식점	기타
건수	32,774	663	107,589	2,870	18,583	143,580
면적	104,822	5,965	57,204	4,360	14,622	216,856

자료: 건설교통부, 2001, 국토이용 및 계획에 관한 법률안(I)-입법참고자료집-, 건설교통부, p.474

- 2003년 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 따라 준농림지역을 관리지역에 포함하고 이를 세분화하였으나, 세분화된 용도지역별 행위제한은 지속적으로 완화
 - 준도시지역과 준농림지역이 관리지역으로 바뀌면서, 공동주택, 문화집회시설, 판매 및 영업시설, 업무시설, 숙박시설, 위락시설 등의 입지를 제한⁵³⁾
 - 또한 제1종근린생활시설, 제2종근린생활시설, 창고, 공장, 위험물처리시설 등에 대해서도 조례에 따라 허용 또는 불허하도록 규정하여 지역의 특성을 반영한 관리가 이루어지도록 함⁵⁴⁾
 - 그러나 2003년 국토계획법 시행이후, 녹지지역 및 관리지역을 중심으로 규제완화가 지속

<표 3-8> 용도지역 행위제한 변천

연혁	개정사유	개정내용
2004.01.20	·토지적성평가 및 개발행위허가 등이 대 상과 기준을 조정 ·관리지역·수자원보호구역 등에 대한 행 위제한의 정도 완화	·계획관리지역 내 기존공장의 증축·개축 허용 및 농업용 창고 허용 ·수산자원보호구역 내 주민편익시설 허 용, 관광(단)지와 관광농원에 음식점, 숙 박시설 허용

51) 국토교통부, 2018, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 해설집, p.91.

52) 건설교통부, 2001, 국토이용 및 계획에 관한 법률안(I)-입법참고자료집-, 건설교통부, p.474; 김승중 외, 2017, 비도시지역의 토지이용 관리체계 재정립을 위한 중장기 정책방향, 국토연구원, p.43.

53) 국토교통부, 2018년 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 해설집, p.97

54) 국토교통부, 2018년 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 해설집, p.97

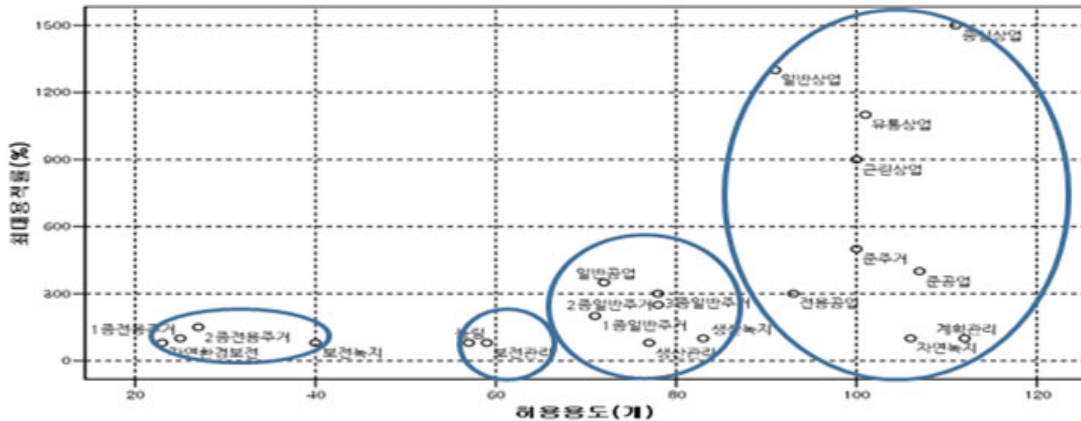
농촌공간계획 도입 및 제도화 방안 연구

연혁	개정사유	개정내용
2005.01.15	·관리지역의 중소기업 공장입지 기준 완화	·관리지역내 소규모 공장 건축제한 규정 (증축, 개축) 완화
2005.03.31	·도시민에게 건전한 여가와 휴식 공간 제공	·도시자연공원구역 지정·관리
2005.09.08	·중소기업의 공장 신설 완화	·관리지역 내 소규모 공장신설 제한적 허용
2007.04.19	·생산녹지지역의 첨단업종 공장 신·증설 완화	·생산녹지지역의 첨단업종 공장 신·증설 완화
2008.01.08	·관리지역의 조속한 세분	·미세분 관리지역의 건축제한 강화 ·계획관리지역 내 소규모 공장설립 규제 완화
2008.09.25	·농공단지 활성화	·농공단지 및 자연녹지지역 건폐율, 입지규제 완화
2009.07.07	·토지의 효율적 이용을 촉진하고 기업투자를 활성화	·보전목적의 용도지역 내 기존공장 한시적 증축 허용 ·계획관리지역의 공장 업종제한 폐지
2011.04.14	·개별법률의 지역·지구 해제 간소화	·농업진흥지역·보전산지 해제시 용도지역 변경 절차 간소화
2011.09.16	·농업관련시설 부족문제 해결	·녹지지역 내 농업관련 건축물의 건폐율 완화
2012.01.06	·용도지역에서 건축제한 탄력성 제고	·새로운 유형의 건축물은 도시계획조례로 제한사항 관리
2013.06.11	·건축제한의 완화	·계획관리지역 내 숙박시설에 대한 건축제한 완화
2014.01.17	·성장관리방안 수립지역의 건폐율, 용적률 완화	·성장관리방안을 수립한 계획관리지역의 경우 지자체 조례로 법정 건폐율 및 용적률의 125퍼센트 이내에서 각각 완화 등 ·계획관리지역 내 행위제한 금지행위 열거방식으로 전환
2014.10.15	·국민과 기업의 투자애로 해소	·녹지·관리지역 지정 이전의 기존 공장에 대하여 '16년말까지 건폐율 40%로 완화
2014.11.11	·국민과 기업의 투자애로 해소 및 운영상 미비점 개선	·개발제한구역 해제지역 중 소규모 관통대지에 대한 토지적성평가 면제 ·생산녹지지역 등에 입지가 가능한 식품공장의 범위 확대
2016.02.11	·공장 건축규제 완화	·성장관리방안 수립 시 생산관리지역·자연녹지지역까지 건폐율을 조례로 20→30%까지 완화할 수 있도록 규정
2016.03.22	·야영장시설 관련	·보전녹지지역 및 보전관리지역에 야영장시설 설치 허용
2016.11.01	·중소기업 옴부즈만 건의사항 제도개선	·계획관리지역 내 미생물 활용 살충제제조시설 입지 허용

자료: 국토교통부, 2018, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 해설집, p.120에서 수정

- 특히, 계획관리지역은 도시지역 내 상업지역에 준하는 용도를 허용하고 있으나, 농촌지역 내 계획관리지역의 면적은 지속적으로 증가 추세
- 건폐율과 용적률을 제외한 허용용도를 기준으로 계획관리지역은 중심상업지역 수준의 개발행위(112개)를 허용⁵⁵⁾

<그림 3-4> 용도지역별 규제강도



자료: 김상조·김동근, 2017, 여건변화에 대응한 국토 및 도시계획·관리제도 개선연구, 국토교통부, p.17.

(2) 용도지구의 규제완화

- 1983년 국토이용관리법은 과거 취락지구, 경지지구, 산림보전지구 등 용도지구를 취락지역, 경지지역, 산림보전지역 등 용도지역으로 변경
- 1994년 준도시지역 및 준농림지역 도입과 함께 취락지구, 운동·휴양지구, 집단묘지지구, 시설용지지구 등으로 용도지구를 신설
- 2003년 국토계획법 시행과 함께, 취락지구, 개발진흥지구 등으로 개편되었으나, 농촌지역의 용도지구의 규제는 지속적으로 완화

<표 3-9> 용도지구 행위제한 변천

연혁	개정사유	개정내용
2005.11.11	·자연공원의 사업추진 원활화	·자연공원 공원집단시설지구 용적률 완화
2006.12.18	·자연공원법과의 법률간 해석 논란 해소	·자연공원 내 용적률은 공원계획에 따름

55) 김상조 외, 2013, 국토품격 향상을 위한 용도지역 등에서의 입지·행위제한 기준에 관한 연구, 국토교통부, 91.

2016.02.11	·공장 건축규제 완화	·개발진흥지구 민간제한 허용 요건 규정
2016.11.01	·중소기업 옴부즈만 건의사항 제도개선	·자연취락지구 내 자동차 관련시설 건축제한 완화
2017.04.18	·용도지구 통폐합 등	·미관지구와 경관지구, 보전지구와 시설보호지구를 각각 통합 ·복합용도지구 건축제한 완화

자료: 국토교통부, 2018, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 해설집, p.120에서 수정

- 특히, 취락지구제도는 1973년 도입되었고, 1994년 준도시지역 내 취락지구의 경우 계획적 개발이 필요한 지역으로서 개발계획을 수립하도록 하였으나, 2019년 현재 계획적 요소는 배제된 채 용도지구로 활용
 - 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」은 기존 준도시지역 내 취락지구의 경우 3년 안에 지구단위계획을 수립하지 않는 경우 지구단위계획 지정효과를 상실한다고 규정⁵⁶⁾
 - 따라서 기존 취락지구는 지구단위계획을 수립하여야 하나, 현재는 건폐율 및 행위제한 등 규제완화를 위한 용도지구로만 관리
- 취락지구로 지정되는 경우 건폐율이 기존 20%에서 60%로 규제완화
 - 녹지지역, 관리지역(계획관리지역의 경우 40%), 농림지역, 자연환경보전지역의 건폐율이 20%인 반면, 취락지구로 지정되는 경우 건폐율은 60%로 규제 완화
- 취락지구로 지정되는 경우 행위제한은 자연녹지지역이나 계획관리지역 수준까지 규제가 완화
 - 농림지역에 취락지구가 지정되는 경우 공동주택, 판매시설, 노유자시설, 운동시설, 숙박시설, 자동차관련시설 등이 허용

<표 3-10> 자연취락지구 내 행위제한 비교

구분	자연취락지구	개발		농림지역
		자연녹지	계획관리	
1. 단독주택	◎	◎	◎	△
2. 공동주택	○	○	○	×
3. 제1종 근린생활시설	◎	◎	○	△
4. 제2종 근린생활시설	○	○	○	△

56) 국토계획법 부칙 제11조 이 법 시행 당시 종전의 국토이용관리법에 의하여 지정된 준도시지역 안의 취락지구, 산업축진지구 또는 시설용지지구중 개발계획이 수립되지 아니한 지구(제3항의 규정에 해당하는 지구를 제외한다)에 대하여 이 법 시행일부 3년 이내에 제2종지구단위계획에 관한 도시관리계획이 결정되지 아니한 때에는 이 법 시행일부 3년이 되는 날의 다음날에 제1항의 규정에 의한 제2종지구단위계획구역의 지정의 효력이 상실된다.

구분	자연취락지구	개발		농림지역
		자연녹지	계획관리	
5. 문화 및 집회시설	○	○	○	△
6. 종교시설	○	○	○	○
7. 판매시설	△	△	△	×
8. 운수시설	×	○	○	×
9. 의료시설	○	○	○	○
10. 교육연구시설	○	○	○	△
11. 노유자시설	○	◎	◎	×
12. 수련시설	○	◎	◎	○
13. 운동시설	◎	◎	○	×
14. 업무시설	×	×	×	×
15. 숙박시설	○	△	○	×
16. 위락시설	×	×	×	×
17. 공장	○	△	○	×
18. 창고시설	○	△	○	△
19. 위험물저장 및 처리 시설	○	○	○	△
20. 자동차 관련 시설	○	○	○	×
21. 동물 및 식물 관련 시설	◎	◎	◎	○
22. 자원순환 관련 시설	○	◎	◎	○
23. 교정 및 군사 시설	◎	◎	◎	○
24. 방송통신시설	◎	◎	◎	○
25. 발전시설	◎	◎	◎	◎
26. 묘지 관련 시설	×	◎	◎	○
27. 관광 휴게시설	×	◎	○	×
28. 장례시설	×	◎	◎	○
29. 야영장 시설	○	◎	◎	○

주: ◎ : 모두 허용

○ : 원칙적 허용 (일부 제외), 조례에서 허용

△ : 일부 허용 및 예외적 허용

× : 금지

자료: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 시행령 및 「건축법」 시행령

2) 개발중심의 용도지역 등 지정 확대

(1) 관리지역 면적 지속적 확대

- 1994년 준농림지역 지정 이후 개발목적 용도지역이 지속적으로 확대
 - 1993년 1.7%에 불과하던 관리지역은 1994년 26.8%, 2003년 24.6%에서 2018년 현재 25.6%까지 확대

<표 3-11> 용도지역 면적 변화(1982~2018)

(단위: km²)

용도지역	1982	1983	1993	1994	2002	2003	2018
합계	81,783	81,548	104,346	104,415	105,951	106,223	106,286
도시지역 ¹⁾	12,040 (14.7)	12,143 (14.9)	13,900 (13.3)	14,028 (13.4)	16,481 (15.6)	16,760 (15.8)	17,789 (16.7)
녹지지역	-	-	-	-	12,198 (11.5)	12,677 (11.9)	12,628 (11.9)
관리지역 ²⁾	35 (0.0)	4,240 (5.2)	1,786 (1.7)	28,007 (26.8)	26,288 (24.8)	26,181 (24.6)	27,223 (25.6)
유보지역	35	-	-	-	-	-	-
취락지역	-	1,064	565	-	-	-	-
관광휴양지역	-	108	194	-	-	-	-
개발촉진지역	-	3,067	1,027	-	-	-	-
준도시지역	-	-	-	986	977	-	-
준농림지역	-	-	-	27,021	25,310	-	-
계획관리지역	-	-	-	-	-	-	12,067
생산관리지역	-	-	-	-	-	-	4,947
보전관리지역	-	-	-	-	-	-	10,193
미세분	-	-	-	-	-	-	16.6
농림지역	67,376 (82.4)	61,329 (75.2)	76,971 (73.8)	50,634 (48.5)	51,018 (48.2)	51,115 (48.1)	49,351 (46.4)
농업지역	23,386	-	-	-	-	-	-
산림지역	43,990	-	-	-	-	-	-
경지지역	-	21,990	26,154	-	-	-	-
산림보전지역	-	39,340	50,816	-	-	-	-
자연환경보전지역	2,333 (2.9)	3,837 (4.7)	11,689 (11.2)	11,746 (11.2)	12,164 (11.5)	12,168 (11.5)	11,923 (11.2)
자연 및 문화재 보전지역	2,333	-	-	-	-	-	-
자연환경보전지역	-	3,534	8,733	-	-	-	-
수산자원보전지역	-	303	2,956	-	-	-	-

주1: 1993년까지 도시지역 면적은 도시지역과 공업지역 면적 합산

주2: 관리지역은 유보지역(1982년), 취락·관광휴양·개발촉진지역(1983~1993), 준도시·준농림지역(1994~2002)을 포함

자료: 국토교통부·NH, 각 년도 도시계획현황; 건설부, 1983, 국토이용에 관한 연차보고서, 건설부, p.30; 건설부, 1993, 국토이용에 관한 연차보고서, 건설부, p.34, p.47; 건설부, 1994, 국토이용에 관한 연차보고서, 건설부, p.45; 김승중 외, 2017, 비도시지역의 토지이용 관리체계 재정립을 위한 중장기 정책방향, 국토연구원, p.42에서 수정

- 2003년 국토계획법 시행 이후 관리지역은 전 국토의 24.6%(2003년)에서 25.6%(2018년)로 증가
- 특히, 계획관리지역은 9.4%(2008년)에서 11.4%(2018년)로 증가

<표 3-12> 관리지역 면적 변화(1982~2018)

(단위: km², %)

관리지역	2003	2008	2018
관리지역	26,181(24.6)	25,603.3(24.1)	27,223(25.6)
계획관리지역	-	9,968.8(9.4)	12,067(11.4)
생산관리지역	-	2,587.8(2.4)	4,947(4.7)
보전관리지역	-	5,487.6(5.2)	10,193(9.6)
미세분지역	-	7,559.1(7.1)	16.6(0.02)

(2) 취락지구의 무분별한 지정

- 현행 취락지구의 대부분(53.2%)은 2003년 국토계획법 시행 이후 2006년부터 2010년 사이에 지정

<표 3-13> 취락지구 지정 추이(1982~2015)

(단위: %)

구분	'86~'90	'91~'95	'96~'00	'01~'05	'06~'10	'11~'15	'16	미입력
취락지구	0.4	2.1	7.5	15.8	53.2	19.9	0.9	0.3

자료: 지자체 용도지구 현황조사, 2016. 4 기준; 김동근 외, 2016, 용도지구 제도의 합리적 운용을 위한 제도개선방안 연구, 국토교통부, p.338 참조.

- 취락지구는 녹지지역, 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역, 개발제한구역 또는 도시자연공원 구역의 취락을 정비하기 위한 지구임(국토계획법 제37조)
- 자연취락지구는 관리지역(58.4%), 녹지지역(20.6%), 농림지역(19.4%), 자연환경보전지역(1.6%) 분포

<표 3-14> 자연취락지구의 용도지역별 분포 현황(2019년 기준)

용도지역		건수 (비율)	면적(km ²) (비율)
도시지역	녹지지역	보전녹지	273.0 (14.8%)
		생산녹지	19.7 (1.1%)
		자연녹지	28.2 (1.5%)
		합계	212.7 (11.5%)
관리지역	농림지역	합계	1,081.3 (58.7%)
		계획관리	667.2 (36.2%)
		생산관리	192.3 (10.4%)
		보전관리	221.9 (12.0%)
자연환경보전지역		454.6 (24.7%)	33.8 (1.8%)
합계		42,215 (100%)	1,842.7 (100%)

주: 취락지구가 두 개 이상의 용도지역에 걸친 경우 두 용도지역을 중복하여 분석

- 도시·군관리계획 수립시침은 자연취락지구 지정기준을 마련하고 있으나, 호수밀도에 관한 기준이 없어서 자연취락지구가 부분별하게 지정
- 다만, 일부 지자체는 도시·군계획조례를 통해 호수밀도 등의 기준을 정하고 있음⁵⁷⁾

57) 자연취락지구 지정 기준: 지구면적 10,000m² 당 주택 10호 이상(수원시, 용인시, 익산시, 춘천시, 무주군, 순창군), 지구면적 10,000m² 당 주택 20호 이상(안성시, 양평군) 등(김상조 외, 2017, 여건변화에 대응한 국토 및 도시계획·관리제도 개선연구, p.213)

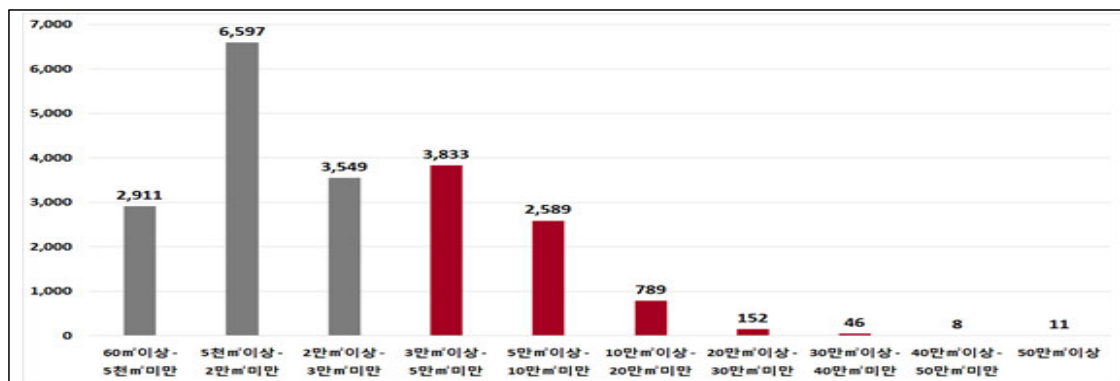
<표 3-15> 취락지구 지정기준

구 분	지정기준
자연취락지구	<ul style="list-style-type: none"> ○ 도시·군관리계획에서 각 용도지역의 정비 또는 보전방향과 조화를 이룰 수 있도록 용도지역의 지정취지를 고려하여 지정 - 우량농지(전답) 및 산지의 보호 등 자연환경이 보존되고 무질서하게 개발되지 않도록 녹지지역 등의 지정취지에 적합하도록 지정 - 자연발생적으로 형성된 취락은 주민들의 생활방식을 고려하여 지정하고, 주택수·호수밀도 등을 고려하여 과다하게 지정되지 않도록 함 - 자연취락지구 지정 대상호수 또는 호수밀도 등을 고려하여 과다하게 결정되지 않도록 할 것

자료: 「도시·군관리계획수립지침」 제7절

- 자연취락지구의 경우 60㎡ 이상⁵⁸⁾인 취락지구는 총 20,485개 지정되어 있으며, 면적이 가장 큰 경우는 66.3만㎡이고, 가장 작은 경우는 60.34㎡로 만배 이상 차이
- 취락지구 지정 면적이 3만㎡ 이상인 경우는 총 7,428개소로 전체의 36.26%를 차지

<그림 3-5> 취락지구 면적 분포

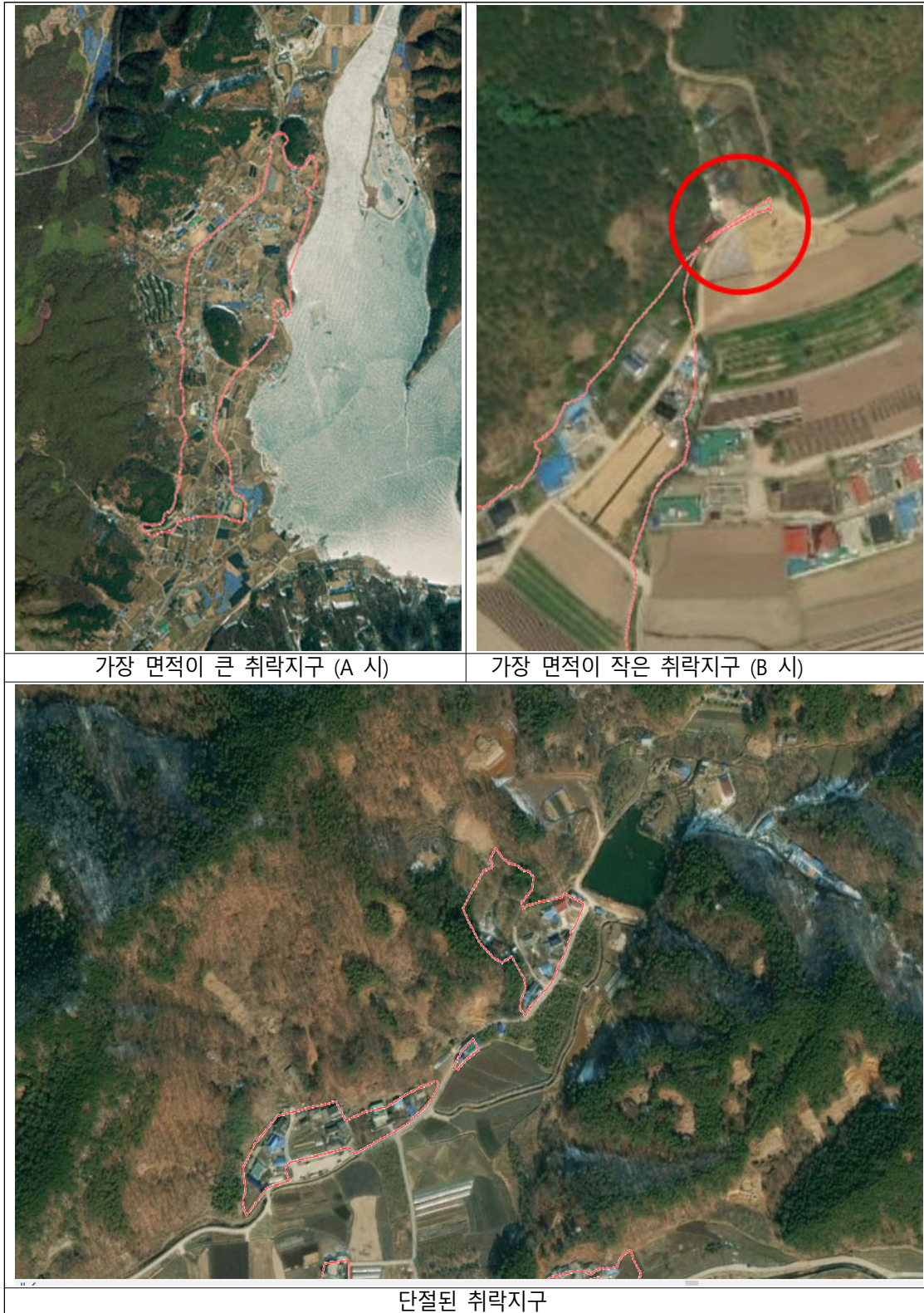


<표 3-16> 자연취락지구의 면적별 분포

구분	자연취락지구 수
60㎡ 이상 - 5천㎡ 미만	2,911
5천㎡ 이상 - 2만㎡ 미만	6,597
2만㎡ 이상 - 3만㎡ 미만	3,549
3만㎡ 이상 - 5만㎡ 미만	3,833
5만㎡ 이상 - 10만㎡ 미만	2,589
10만㎡ 이상 - 20만㎡ 미만	789
20만㎡ 이상 - 30만㎡ 미만	152
30만㎡ 이상 - 40만㎡ 미만	46
40만㎡ 이상 - 50만㎡ 미만	8
50만㎡ 이상	11
합계	20,485

58) 건축법 시행령 제80조(건축물이 있는 대지의 분할제한) 5호 기준에 따라 최소단위를 60㎡ 이상으로 분석

<그림 3-6> 취락지구 지정 사례



3) 용도지역의 역할 불분명

(1) 녹지지역과 관리지역의 구분 불분명

- 녹지지역과 관리지역은 국토계획법 시행에 따라 별개의 용도지역으로 구분하여 지정하고 있으나 지정 목적이 유사
 - 녹지지역⁵⁹⁾은 보건위생·공해방지보안과 도시의 무질서한 확산을 방지하기 위하여 녹지의 보전이 필요한 때에 지정
 - 관리지역⁶⁰⁾은 자연환경·농지 및 산림의 보호, 보건위생, 보안과 도시의 무질서한 확산을 방지하기 위하여 녹지의 보전이 필요한 지역
- 녹지지역은 과거 도시지역과 도시외지역이 이원화된 시기에 도시화 농촌지역의 점·완충을 위해 만든 제도⁶¹⁾로서 관리지역과 그 성격이 명확히 구분되지 않음
 - 관리지역이 없는 시지역은 녹지지역이 도시확산을 방지하는 완충지대 역할을 수행하지만, 관리지역이 있는 시·군지역은 시가화구역을 둘러싼 관리지역이 녹지지역의 역할을 수행⁶²⁾

<표 3-17> 녹지지역과 관리지역의 개념

구분		개 념
보 전	보전녹지지역	도시의 자연환경·경관·산림 및 녹지공간을 보전할 필요가 있는 지역
	보전관리지역	자연환경 보호, 산림 보호, 수질오염 방지, 녹지공간 확보 및 생태계 보전 등을 위하여 보전이 필요하나, 주변 용도지역과의 관계 등을 고려할 때 자연환경보전지역으로 지정하여 관리하기가 곤란한 지역
생 산	생산녹지지역	주로 농업적 생산을 위하여 개발을 유보할 필요가 있는 지역
	생산관리지역	농업·임업·어업 생산 등을 위하여 관리가 필요하나, 주변 용도지역과의 관계 등을 고려할 때 농림지역으로 지정하여 관리하기가 곤란한 지역
개 발	자연녹지지역	도시의 녹지공간의 확보, 도시확산의 방지, 장래 도시용지의 공급 등을 위하여 보전할 필요가 있는 지역으로서 불가피한 경우에 한하여 제한적인 개발이 허용되는 지역
	계획관리지역	도시지역으로의 편입이 예상되는 지역이나 자연환경을 고려하여 제한적인 이용·개발을 하려는 지역으로서 계획적·체계적인 관리가 필요한 지역

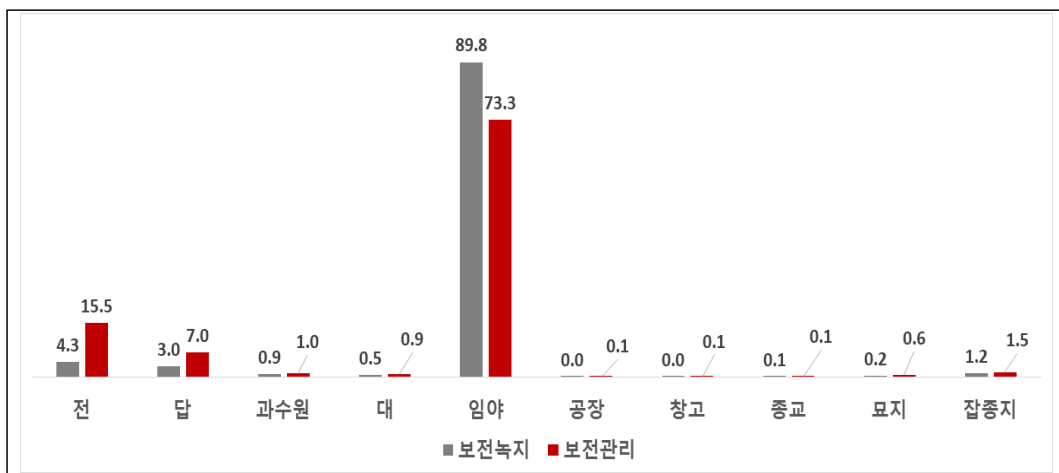
자료: 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제36조 및 시행령 제30조

59) 도시계획법 제17조 제1항 제4호, 1971년 1월 19일 개정, 1962년 도시계획법 제정에 따라 도입
 60) 2003년 국토계획법 시행에 따라 국토이용관리법상 준농림지역과 준도시지역을 통합하여 지정 (국토계획법 제36조 제1항 제1호 라목)
 61) 김상조·김동근, 2017, 여건변화에 대응한 국토 및 도시계획·관리제도 개선연구, 국토교통부, p.17.
 62) 이성룡 외, 경기도 자연녹지지역 관리방안, 경기연구원, p.114.

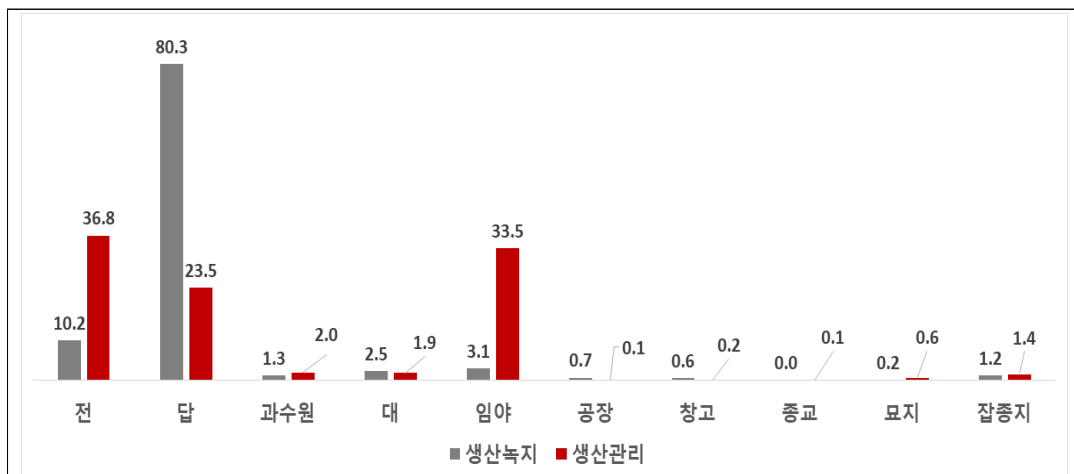
[2] 유사 용도지역의 분산 관리

- 녹지지역과 관리지역의 토지이용현황은 전·답과 임야의 비중을 제외하고 대부분 유사
 - 보전녹지지역과 보전관리지역은 대부분 임야로 구성
 - 생산녹지지역은 답의 비중이 높은 반면, 생산관리지역은 임야의 비중이 높은 특성
 - 자연녹지지역과 계획관리지역은 임야, 전, 답 비중이 유사

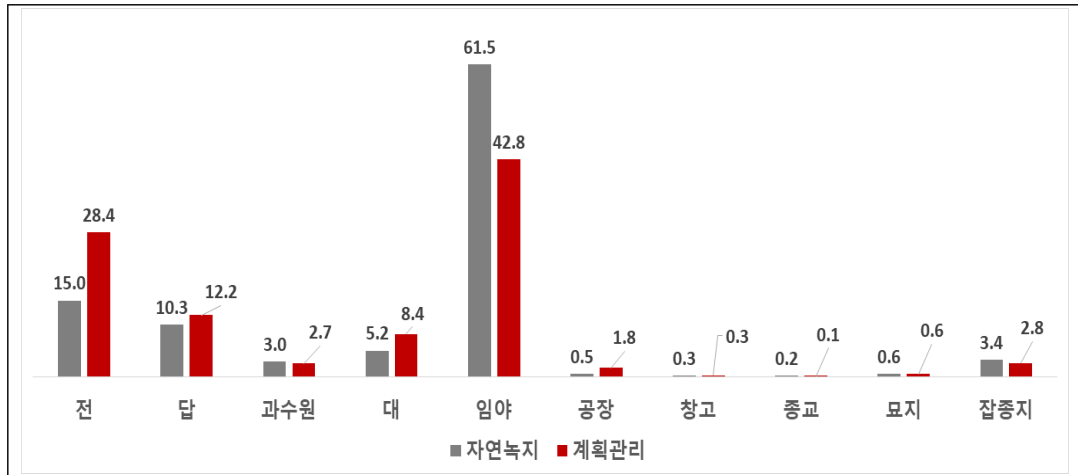
<그림 3-7> 보전녹지지역과 보전관리지역의 지목 비교



<그림 3-8> 생산녹지지역과 생산관리지역의 지목 비교



<그림 3-9> 자연녹지지역과 계획관리지역의 지목 비교



<표 3-18> 녹지지역과 관리지역의 지목 비교

(단위: %)

지목	보전 녹지지역	보전 관리지역	생산 녹지지역	생산 관리지역	자연 녹지지역	계획 관리지역
전	4.34	15.5	6.7	28.8	15.0	28.4
답	2.99	7.0	82.5	27.3	10.3	12.2
과수원	0.91	1.0	0.4	1.1	3.0	2.7
대	0.50	0.9	2.6	1.7	5.2	8.4
임야	89.8	73.3	2.06	38.2	61.5	42.8
공장용지	0.01	0.1	1.26	0.12	0.5	1.8
창고용지	0.02	0.1	0.56	0.13	0.3	0.3
종교용지	0.06	0.1	2.86	0.04	0.2	0.1
묘지	0.23	0.6	0.16	0.5	0.6	0.6
잡종지	1.16	1.5	1.26	2.1	3.4	2.8
합계	100	100	100	100	100	100

- 녹지지역과 관리지역의 세분화 지역 간 행위제한은 대부분 유사
 - 보전녹지지역과 보전관리지역, 생산녹지지역과 생산관리지역, 자연녹지지역과 계획관리지역의 행위제한 내용은 공장 허용 범위의 차이가 있으나 대부분 유사

<표 3-19> 녹지지역과 관리지역의 행위제한

구분	보전		생산		개발	
	보전 녹지	보전 관리	생산 녹지	생산 관리	자연 녹지	계획 관리
1. 단독주택	○	◎	◎	◎	◎	◎
2. 공동주택	×	×	△	△	○	○
3. 제1종 근린생활시설	△	○	◎	△	◎	○
4. 제2종 근린생활시설	△	△	△	△	○	○
5. 문화 및 집회시설	△	×	△	×	○	○

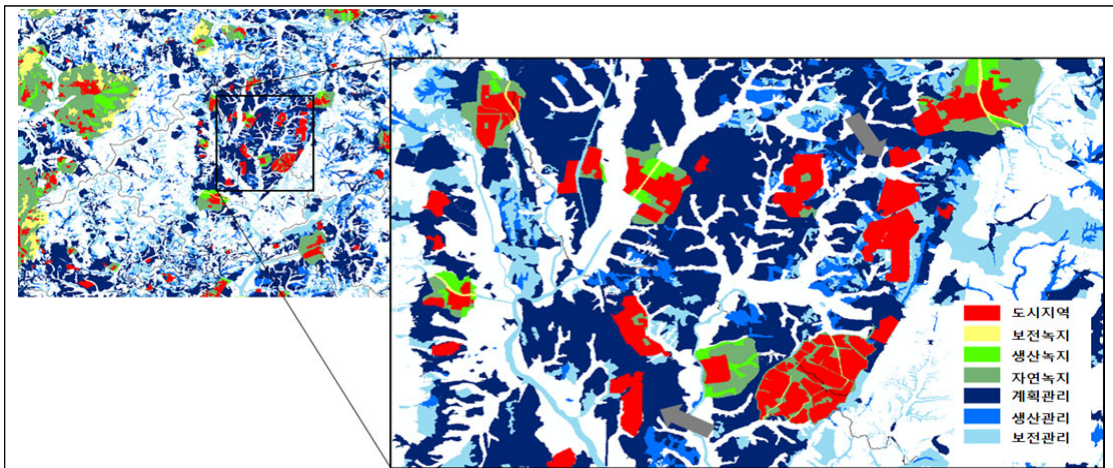
구분	보전		생산		개발	
	보전 녹지	보전 관리	생산 녹지	생산 관리	자연 녹지	계획 관리
6. 종교시설	○	△	×	×	○	○
7. 판매시설	×	×	△	△	△	△
8. 운수시설	×	×	×	×	○	○
9. 의료시설	○	○	○	○	○	○
10. 교육연구시설	△	△	△	△	○	○
11. 노유자시설	○	○	◎	○	◎	◎
12. 수련시설	×	×	◎	○	◎	◎
13. 운동시설	×	×	○	△	◎	○
14. 업무시설	×	×	×	×	×	×
15. 숙박시설	×	×	×	×	△	○
16. 위락시설	×	×	×	×	×	×
17. 공장	×	×	△	△	△	○
18. 창고시설	△	△	△	△	△	○
19. 위험물저장 및 처리 시설	△	○	○	○	○	○
20. 자동차 관련 시설	×	×	△	△	○	○
21. 동물 및 식물 관련 시설	○	△	○	△	◎	◎
22. 자원순환 관련 시설	△	△	○	○	◎	◎
23. 교정 및 군사 시설	◎	◎	◎	◎	◎	◎
24. 방송통신시설	×	○	◎	○	◎	◎
25. 발전시설	×	○	◎	◎	◎	◎
26. 묘지 관련 시설	○	○	○	○	◎	◎
27. 관광 휴게시설	×	×	×	×	◎	○
28. 장례시설	○	○	○	○	◎	◎
29. 야영장 시설	○	○	◎	○	◎	◎

주: ◎ : 모두 허용, ○ : 원칙적 허용 (일부 제외), ◯ : 조례에서 허용, △ : 일부 허용 및 예외적 허용, × : 금지
 자료: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 시행령 및 「건축법」 시행령

○ 녹지지역 및 관리지역의 지정원칙과 기준 불명확

- 도시지역 주변을 녹지지역으로 지정하지 않은 경우, 관리지역이 이를 대신하고 있어서 녹지지역과 관리지역 역할 불분명

<그림 3-10> 녹지지역과 관리지역의 지정실태



4) 토지특성과 용도지역의 불일치

(1) 토지특성이 다른 농산지를 하나의 용도지역으로 관리

- 국토계획법상 농림지역은 도시지역에 속하지 아니하는 「농지법」에 따른 농업진흥지역 또는 「산지관리법」에 따른 보전산지 등으로서 농림업을 진흥시키고 산림을 보전하기 위하여 필요한 지역을 지정(국토계획법 제6조 제3호)

<표 3-20> 농림지역에서 건축할 수 있는 건축물

구 분	내 용
건축할 수 있는 건축물	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농어가주택 ○ 공중화장실, 대피소, 이와 비슷한 건축물, 변전소, 도시가스배관시설, 통신용시설 등 주민 생활에 필요한 에너지·통신서비스제공이나 급수·배수와 관련된 시설 ○ 초등학교 ○ 농업·임업·축산업·수산업용 창고 ○ 작물 재배사와 이와 유사한 시설 ○ 발전소
도시·군계획조례에 의해 건축할 수 있는 건축물	<ul style="list-style-type: none"> ○ 제1종 근린생활시설(휴게음식점, 공중화장실, 대피소, 변전소, 통신용시설, 정수장 등 제외) ○ 제2종 근린생활시설(휴게음식점, 일반음식점, 제조업소, 수리점 등, 단란주점, 안마시술소 제외) ○ 동·식물원, 수족관 등 ○ 종교시설, 의료시설, 수련시설 ○ 액화석유가스 충전소 및 고압가스충전·저장소 ○ 동물 및 식물 관련 시설(작물재배사와 이와 유사한 시설 제외) ○ 자원순환 관련 시설 ○ 교정 및 국방·군사시설 ○ 방송통신시설 ○ 묘지관련시설 ○ 장례 시설 ○ 야영장 시설

주: 농업진흥지역, 보전산지, 초지 제외
 자료: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 시행령 [별표 21]

- 국토계획법상 농림지역의 행위제한이 적용되는 지역은 농업진흥지역, 보전산지 또는 초지가 아닌 경우로 매우 제한적임
- 농림지역의 건폐율은 20% 이하, 용적률은 80% 이하로 제한⁶³⁾
- 농림지역 중 농업진흥지역, 보전산지 또는 초지인 경우에는 각각 건축물이나 그 밖의 시설의 용도·종류 및 규모 등의 제한은 「농지법」, 「산지관리법」 또는 「초지법」에 따름 (국토계획법 제76조 제5항 제3호)

63) 법 제77조 제1항 제3호

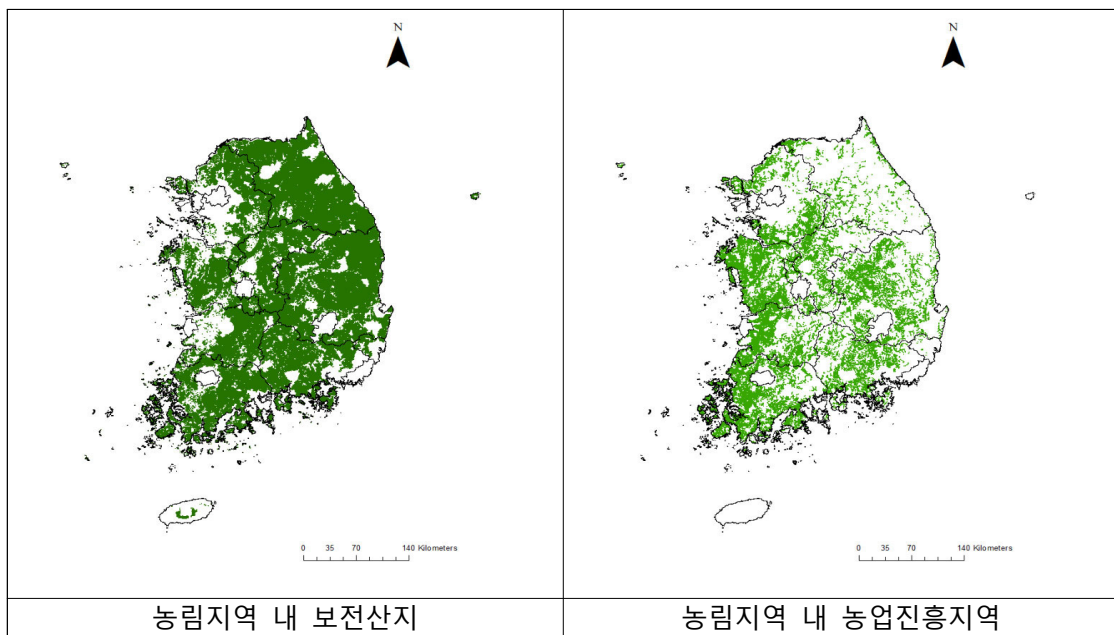
- 농림지역 중 농업진흥지역, 보전산지 또는 초지가 아닌 경우에는 토지특성에 차이가 있음에도 불구하고 국토계획법상 동일한 행위제한이 적용됨(국토계획법 시행령 제71조 제1항 제20호)
- 실제로 농업진흥지역, 보전산지 또는 초지가 아닌 농림지역은 전체 농림지역 중 1.6%에 불과
 - 2018년 용도지역을 기준으로 전체 농림지역 면적은 50,631.7km²이며, 이 중 보전산지가 79.56%(40,281.9km²)로 가장 많은 비율을 차지
 - 농업진흥지역은 전체 대비 18.7% 수준(9,481.9km²)이며, 초지는 0.1% 수준임(45.1km²)
 - 전체 농림지역에서 농업진흥지역과 보전산지 또는 초지를 제외하고 순수하게 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의해 농림지역으로 지정된 면적은 822.9km²로 전체 대비 1.6% 수준

<표 3-21> 농림지역의 구성

구분		면적(km ²)	비율(%)
농림지역		50,631.7	100
	농업진흥지역(농지법)	9,481.9	18.7
	보전산지(산지관리법)	40,281.9	79.6
	초지(초지법)	45.1	0.1
	기타 농림지역	822.9	1.6

주: 보전산지와 초지가 공간적으로 겹치는 경우 초지에 포함

<그림 3-11> 농림지역의 구성



(2) 환경적 가치와 용도지역 지정의 불일치

- 국토환경성 평가도⁶⁴⁾에 따르면, 보전적성이 높은 토지(1등급지)가 자연녹지지역과 계획관리지역에 다수 분포
- 특히, 자연녹지지역과 계획관리지역은 개발적성(4~5등급)보다 보전적성(1~2등급) 면적이 더 많이 분포

<표 3-22> 전국 녹지지역과 관리지역의 환경성평가 등급 분포

(단위: %)

국토 환경성 평가 등급	녹지지역			관리지역			합계
	자연	생산	보전	계획	생산	보전	
1	5.5	0.6	4.2	5.6	3.6	9.6	29.1
2	4.6	0.3	0.4	8.1	3.8	8.7	25.9
3	4.1	1.7	0.6	8.8	4.0	6.2	25.4
4	1.6	0.2	0.2	3.3	1.3	1.7	8.4
5	3.5	0.6	0.4	3.8	1.2	1.8	11.3
합계	19.3	3.4	5.8	29.6	13.9	28.0	100.0

- 도시생태현황지도⁶⁵⁾ 상 생태적 보전가치가 높은 1~2등급 지역은 자연환경보전 지역보다 관리지역에 더 많이 분포

<표 3-23> 도시생태현황지도의 등급별 면적 비율(충남)

(단위: %)

구분		도시생태등급						
		1	2	3	4	5	계	
도시지역	주거지역	0.0	0.0	0.2	0.7	0.6	1.6	
	상업지역	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.2	
	공업지역	0.0	0.1	0.4	0.6	0.3	1.4	
	녹지지역	보전녹지	0.0	0.1	0.3	0.4	0.2	1.0
		생산녹지	0.0	0.0	0.2	0.2	0.3	0.7
자연녹지		0.0	0.1	2.2	1.1	2.0	5.3	
관리지역	계획관리	0.2	1.5	9.1	4.9	3.1	18.8	
	생산관리	0.1	0.6	3.9	1.4	1.5	7.5	
	보전관리	0.6	1.2	6.1	2.4	2.1	12.3	
농림지역		2.7	5.2	21.7	11.0	8.0	48.6	
자연환경보전지역		0.8	0.0	0.9	0.5	0.5	2.7	
전체		4.3	8.8	45.0	23.3	18.6	100.0	

64) 국토환경성 평가도는 57개의 법제적 평가항목과 8개의 환경·생태적 평가항목에 의해 국토를 5개 등급으로 평가하고, 보전가치에 따라 1등급에서 5등급까지 5개 등급으로 구분되며 최소지표법을 통해 65개 평가항목 중 가장 높은 등급이 최종 등급으로 선정

65) 도시생태현황지도는 공간적 경계를 가지는 특정 생물군집의 서식공간 단위로 생태적 특성과 평가를 수행한 결과(자연환경보전법 제34조제6항, 도시생태현황지도의 작성방법에 관한 지침 제3절)

- 경지정리된 농지 중 상당한 면적이 녹지지역과 관리지역에 분포
 - 전국의 경지정리된 농지 중 농업진흥지역 내 비율은 70% 수준이며, 25.2%가 녹지지역(8.7%)과 관리지역(16.5%)에 분포
 - 시도별 농업진흥지역 지정비율은 충청남도가 85.0%로 가장 높은 수준이며, 충청북도는 58.6%로 가장 낮은 수준
 - 시군별 농업진흥지역 지정비율은 진도군이 95.7%로 가장 높은 수준이며, 가평군은 25.8%로 가장 낮은 수준

<표 3-24> 용도지역별 경지정리면적 분포

(단위: ha, %)

구분	경지 면적	경지정리면적												
		농업 진흥 지역 내 비율	농업진흥지역 밖 비율										농림 지역	자연 환경 보전 지역
			도시지역			관리지역			계획	생산	보전			
			주 거	상 업	공 업	녹지								
			자연	생산	보전									
전국	1,565,259	758,100	70.0	0.7	0.1	0.4	6.3	2.1	0.3	8.3	5.1	3.1	1.2	0.4
서울특별시	815	431	0.0	9.7	1.0	0.0	89.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
부산광역시	5,637	3,836	1.1	8.0	1.8	3.3	84.9	0.2	0.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
기장군	1,344	243	9.8	6.3	0.0	0.8	69.3	3.9	9.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
기장군 외	4,293	3,594	0.5	8.1	2.0	3.5	85.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
대구광역시	7,349	3,906	16.7	3.9	0.3	3.2	67.3	7.0	0.7	0.0	0.4	0.0	0.1	0.5
달성군	4,816	2,801	23.3	2.0	0.0	4.2	60.8	8.8	0.2	0.0	0.6	0.0	0.1	0.0
달성군 외	2,533	1,104	0.0	8.4	1.0	0.7	84.0	2.4	1.9	0.0	0.0	0.0	0.0	1.6
인천광역시	18,812	11,398	81.1	0.3	0.1	0.1	8.5	0.5	0.2	6.0	2.1	0.9	0.3	0.0
강화군	14,101	9,633	91.5	0.0	0.0	0.0	0.2	0.0	0.0	5.2	2.1	0.6	0.3	0.0
강화군 외	4,712	1,765	24.2	1.6	0.6	0.4	53.6	3.3	1.4	10.5	1.7	2.6	0.2	0.0
광주광역시	9,468	5,339	0.1	1.6	0.0	1.1	79.4	12.8	0.0	0.3	4.7	0.1	0.0	0.0
광산구	5,324	2,840	0.0	1.6	0.0	1.3	78.6	9.0	0.0	0.5	8.8	0.1	0.0	0.0
광산구 외	4,144	2,500	0.1	1.7	0.0	0.7	80.3	17.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
대전광역시	4,679	1,100	0.0	4.3	0.7	3.1	86.7	0.4	0.6	0.5	2.8	0.8	0.0	0.1
세종자치시	7,905	3,122	63.4	2.1	0.0	0.5	9.5	0.2	0.3	12.6	6.8	4.1	0.4	0.0
울산광역시	9,496	3,584	42.6	1.5	0.1	1.4	48.9	0.0	2.0	0.5	1.1	1.0	0.4	0.7
울주군	7,511	2,972	43.7	1.3	0.0	1.7	46.7	0.0	2.4	0.5	1.2	1.2	0.4	0.8
울주군 외	1,985	612	36.9	2.3	0.1	0.1	59.4	0.1	0.0	0.0	0.3	0.3	0.5	0.0
경기	165,308	53,608	68.2	1.1	0.1	0.6	10.6	1.4	0.1	6.4	3.6	2.4	0.7	0.1
가평군	3,062	685	25.8	1.6	0.0	0.0	5.3	1.6	0.0	45.6	7.2	9.6	2.8	0.3
고양시	4,171	1,922	69.7	2.1	0.3	0.0	26.0	0.0	0.0	0.6	0.7	0.3	0.2	0.0
과천시	209	125	0.0	35.7	1.7	0.0	62.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
광명시	476	139	0.0	6.6	0.0	5.2	88.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
광주시	2,697	459	32.4	3.2	0.0	0.0	32.9	1.6	0.5	15.0	11.5	1.7	1.2	0.0
구리시	306	145	0.0	0.8	0.0	0.0	99.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
군포시	229	39	0.0	0.8	0.0	0.0	99.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
김포시	7,296	4,882	85.7	0.5	0.1	1.3	8.3	0.5	0.2	1.9	0.8	0.4	0.3	0.0
남양주시	3,008	1,013	3.7	5.5	0.0	0.0	80.6	0.1	0.0	4.7	3.8	0.7	0.6	0.2
동두천시	558	78	44.8	4.5	0.1	0.0	21.7	0.0	0.0	12.5	11.8	4.2	0.3	0.0
부천시	549	385	0.0	1.8	0.0	0.0	98.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
성남시	585	146	0.0	8.0	0.7	4.9	73.3	0.0	13.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
수원시	1,341	631	23.3	11.2	1.6	0.0	38.3	25.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
시흥시	2,338	974	0.0	0.4	0.0	3.3	96.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
안산시	1,926	586	0.7	3.7	0.0	0.0	78.8	15.3	1.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
안성시	14,753	5,750	75.2	0.6	0.0	0.4	13.5	0.6	0.3	3.5	2.9	2.7	0.4	0.0
안양시	65	14	0.0	2.1	0.0	0.0	97.4	0.0	0.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

농촌공간계획 도입 및 제도화 방안 연구

구분	경지면적	경지정리면적													
		농업진흥지역 내 비율	농업진흥지역 밖 비율											농림지역	자연환경보전지역
			도시지역						관리지역						
			주거	상업	공업	녹지			계획	생산	보전				
자연	생산	보전													
양주시	3,939	1,135	66.6	4.3	0.0	0.6	15.4	4.7	0.0	4.8	2.4	0.8	0.5	0.0	
양평균	7,621	2,221	63.3	0.2	0.0	0.0	5.3	1.0	0.0	10.8	4.4	8.7	5.8	0.5	
여주시	14,602	1,797	32.5	0.1	0.0	0.0	1.8	0.3	0.0	25.6	17.7	20.6	1.3	0.1	
연천군	9,424	935	51.9	0.7	0.0	2.9	2.9	0.3	0.0	15.9	17.5	5.1	2.4	0.4	
오산시	695	140	7.5	1.7	0.0	0.0	21.9	68.3	0.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
용인시	8,347	748	49.6	0.7	0.1	0.2	21.6	7.7	1.3	11.5	5.2	1.6	0.6	0.1	
의왕시	438	76	0.0	17.5	0.3	2.0	80.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
의정부시	443	94	0.0	13.7	2.4	0.0	84.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
이천시	16,297	2,604	40.7	0.3	0.0	0.0	6.4	0.7	0.1	29.6	10.7	10.5	1.1	0.0	
파주시	12,990	5,242	89.8	1.3	0.1	0.8	0.8	0.2	0.0	2.1	3.2	0.7	0.6	0.4	
평택시	17,053	9,791	89.0	1.5	0.2	1.1	3.5	1.1	0.0	2.0	1.2	0.2	0.1	0.0	
포천시	9,134	2,676	61.6	0.6	0.0	0.1	2.4	1.6	0.0	19.3	8.7	4.0	1.8	0.1	
하남시	519	164	0.0	3.2	0.0	0.0	96.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
화성시	20,236	8,010	80.2	0.8	0.0	0.7	5.8	0.5	0.0	7.2	3.5	0.7	0.3	0.3	
강원	105,419	25,798	73.4	0.8	0.1	0.4	3.7	3.9	0.3	10.1	4.4	1.3	1.1	0.4	
강릉시	7,584	1,972	61.1	0.8	0.0	4.0	3.8	10.5	0.4	11.9	3.4	0.9	1.5	1.8	
고성군	4,185	2,006	89.3	0.4	0.1	0.0	0.4	0.0	0.0	3.6	4.6	0.9	0.6	0.1	
동해시	1,043	173	0.2	8.8	15.1	0.5	71.0	0.0	0.9	0.4	0.1	1.2	0.4	1.4	
삼척시	3,664	535	48.8	3.4	0.0	0.8	10.4	0.1	0.0	23.1	11.2	0.2	1.1	0.9	
속초시	564	100	0.0	1.4	0.0	0.0	32.0	59.9	0.9	0.0	0.0	0.0	0.0	5.7	
양구군	4,761	1,272	72.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	16.3	9.0	2.1	0.3	0.3	
양양군	3,325	848	83.3	0.1	0.0	0.0	1.7	0.0	0.0	9.6	1.8	2.0	0.9	0.5	
영월군	6,110	670	50.7	1.3	0.0	0.0	2.5	0.1	0.0	30.9	9.2	3.6	1.7	0.0	
원주시	7,949	2,411	72.9	1.0	0.2	0.2	3.6	0.1	0.0	13.3	6.1	1.5	0.9	0.2	
인제군	3,900	518	54.0	0.6	0.0	0.1	1.1	0.0	0.0	29.0	10.4	2.6	1.7	0.3	
정선군	8,066	746	55.2	1.2	0.0	0.0	3.3	0.0	0.0	25.0	2.6	6.2	5.9	0.5	
철원군	12,458	6,454	94.7	0.3	0.0	0.3	0.5	0.3	0.0	1.3	2.0	0.2	0.5	0.0	
춘천시	6,207	1,640	13.0	3.1	0.0	0.0	27.6	43.1	3.5	6.1	1.4	0.9	0.2	1.2	
태백시	1,284	47	10.1	11.3	0.8	0.6	12.5	0.0	0.0	36.6	13.3	10.7	3.5	0.7	
평창군	10,425	1,043	64.4	0.7	0.0	0.0	0.8	0.1	0.0	18.5	9.5	3.5	2.4	0.1	
홍천군	11,561	2,307	81.3	0.4	0.0	0.0	0.4	0.2	0.0	9.5	5.6	1.2	1.3	0.1	
화천군	3,072	786	67.5	1.0	0.0	0.0	1.6	0.2	0.0	18.4	4.8	2.2	3.4	0.9	
횡성군	9,261	2,270	81.9	0.1	0.0	0.0	0.2	0.3	0.0	12.1	3.6	0.9	0.7	0.1	
충북	105,419	25,798	58.6	0.5	0.0	0.3	4.6	4.7	0.1	12.1	8.8	7.3	1.9	0.9	
괴산군	10,383	1,700	39.6	0.1	0.0	0.1	0.4	0.2	0.0	27.6	14.4	13.7	3.0	0.9	
단양군	4,389	571	29.6	0.1	0.0	0.1	2.4	0.0	0.1	29.1	14.6	18.1	3.4	2.6	
보은군	9,150	4,870	76.1	0.4	0.0	0.0	0.5	0.3	0.0	9.7	4.2	5.9	1.2	1.8	
영동군	7,895	4,586	48.9	0.6	0.0	0.3	3.6	0.2	0.0	13.7	15.1	16.0	1.7	0.0	
옥천군	7,372	3,843	52.9	0.9	0.0	0.3	8.4	0.6	0.0	11.1	4.2	16.2	0.8	4.6	
음성군	13,334	5,468	61.0	0.7	0.0	0.4	1.9	0.7	0.0	15.6	12.1	5.2	2.5	0.0	
제천시	7,241	1,571	30.8	0.2	0.0	0.2	10.1	9.9	0.0	25.0	19.4	1.8	1.6	1.0	
증평군	1,936	750	81.2	0.1	0.0	0.0	6.1	0.6	0.0	6.3	4.0	1.3	0.5	0.0	
진천군	7,945	3,820	88.2	0.1	0.0	0.1	0.8	0.2	0.0	7.2	1.2	1.6	0.5	0.0	
청주시	19,053	8,063	66.2	0.8	0.0	0.5	4.8	16.1	0.7	4.5	4.2	0.8	0.4	0.9	
충주시	15,437	6,994	39.8	0.4	0.1	0.2	9.6	6.4	0.0	14.8	13.8	9.6	5.2	0.2	
충남	226,619	121,823	85.0	0.3	0.1	0.2	1.8	0.8	0.0	5.7	4.3	0.9	0.7	0.1	
계룡시	410	49	0.0	10.8	0.0	0.0	58.1	15.5	15.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
공주시	12,642	4,767	79.4	0.0	0.0	0.2	1.2	0.1	0.0	8.0	6.5	2.9	1.5	0.0	
금산군	7,329	2,634	63.5	0.4	0.0	0.1	2.7	1.4	0.1	15.8	8.8	6.9	0.4	0.0	
논산시	19,264	10,835	83.4	0.1	0.0	0.0	1.5	2.5	0.0	4.7	6.6	0.8	0.4	0.0	
당진시	28,421	18,451	90.0	0.0	0.0	0.1	0.4	0.0	0.0	4.7	4.0	0.2	0.5	0.1	
보령시	12,623	6,763	89.6	0.1	0.0	0.4	0.4	2.0	0.0	2.7	2.8	1.2	0.8	0.0	
부여군	16,538	10,063	90.2	0.1	0.0	0.0	1.0	0.3	0.0	3.5	2.7	1.3	1.1	0.0	
서산시	27,793	15,133	86.9	0.1	0.0	0.3	2.4	0.2	0.1	6.2	2.9	0.5	0.4	0.0	
서천군	12,548	7,914	93.2	0.1	0.0	0.2	0.4	0.3	0.0	1.8	2.5	0.6	1.0	0.0	

제3장 농촌공간 관리실태 및 문제점

구분	경지면적	경지정리면적													
		농업진흥지역 내 비율	농업진흥지역 밖 비율											농림지역	자연환경보전지역
			도시지역						관리지역						
			주거	상업	공업	녹지			계획	생산	보전				
자연	생산	보전													
아산시	16,582	8,396	80.4	0.6	0.0	0.2	2.1	2.2	0.2	6.7	4.7	1.0	1.8	0.0	
예산군	18,201	10,040	87.7	0.1	0.0	0.0	1.2	0.5	0.0	6.3	3.4	0.3	0.4	0.0	
천안시	14,104	6,483	68.0	1.3	0.0	0.1	10.3	2.0	0.1	15.0	1.6	1.3	0.2	0.0	
청양군	8,926	4,706	84.5	0.0	0.0	0.0	0.1	0.2	0.0	5.3	8.2	0.5	1.2	0.0	
태안군	16,788	8,422	79.4	1.6	1.5	1.7	3.2	0.0	0.0	4.5	5.4	0.8	0.3	1.8	
홍성군	14,451	7,166	86.2	0.1	0.0	0.0	0.7	0.1	0.0	4.6	6.8	0.7	1.0	0.0	
전북	201,037	107,737	81.1	0.2	0.0	0.0	1.6	3.7	0.1	4.4	6.6	1.7	0.6	0.1	
고창군	24,832	12,373	74.4	0.1	0.0	0.0	1.4	0.4	0.0	7.5	12.1	3.4	0.6	0.1	
군산시	14,178	10,778	80.3	0.3	0.3	0.0	1.0	14.6	0.0	1.1	1.7	0.6	0.1	0.0	
김제시	28,144	17,515	90.2	0.0	0.0	0.0	0.3	0.9	0.0	3.2	4.0	1.0	0.3	0.0	
남원시	15,881	6,285	79.6	0.1	0.0	0.2	0.9	0.0	0.0	8.0	7.9	2.3	1.0	0.0	
무주군	4,877	1,698	47.5	0.4	0.0	0.0	1.5	0.9	0.0	14.7	20.3	11.1	2.6	0.9	
부안군	18,623	12,610	92.7	0.2	0.0	0.1	0.8	0.7	0.0	2.4	2.4	0.4	0.1	0.1	
순창군	9,156	4,666	91.7	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	2.1	3.5	1.6	1.0	0.0	
완주군	11,260	3,294	60.9	0.4	0.0	0.5	12.8	10.1	1.2	5.5	4.6	2.1	1.3	0.7	
익산시	24,679	14,709	84.6	0.1	0.0	0.0	1.0	1.1	0.0	3.3	9.1	0.4	0.3	0.1	
임실군	8,031	3,384	80.5	0.1	0.0	0.0	1.0	0.1	0.0	6.3	5.6	3.3	3.1	0.0	
장수군	6,550	3,075	63.0	0.1	0.0	0.0	0.7	0.1	0.0	7.4	21.5	4.8	2.3	0.0	
전주시	4,997	2,432	18.6	0.1	0.0	0.1	18.2	60.0	1.7	0.2	1.1	0.0	0.1	0.0	
정읍시	22,606	12,410	86.8	0.6	0.0	0.0	0.8	1.0	0.0	4.0	5.8	0.8	0.3	0.0	
진안군	7,224	2,508	62.2	0.0	0.0	0.0	0.5	0.1	0.0	13.0	13.3	8.2	2.6	0.1	
전남	271,834	155,159	82.2	0.5	0.0	0.4	2.9	1.3	0.1	4.0	4.2	2.5	1.5	0.5	
강진군	12,033	8,883	91.2	0.4	0.0	0.0	0.6	0.7	0.0	2.1	2.6	1.2	0.5	0.8	
고흥군	19,707	12,257	88.8	0.1	0.0	0.0	0.8	0.3	0.0	2.7	4.3	0.8	0.8	1.4	
곡성군	7,599	4,392	72.8	0.5	0.0	0.1	1.5	1.2	0.0	8.5	7.3	4.9	3.1	0.1	
광양시	4,516	2,461	40.4	3.1	0.2	6.3	4.5	3.6	0.4	8.8	7.0	15.5	9.3	0.9	
구례군	4,260	2,912	66.9	0.4	0.0	0.0	2.9	1.0	0.3	12.1	5.4	6.7	4.2	0.0	
나주시	19,854	11,985	75.2	0.6	0.0	0.0	4.8	1.7	0.0	3.8	8.2	5.2	0.6	0.0	
담양군	9,317	5,947	81.8	1.5	0.1	0.0	6.8	0.5	0.0	2.9	2.4	2.1	1.9	0.0	
목포시	506	117	0.0	4.0	0.0	0.9	90.2	4.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
무안군	17,748	7,750	88.4	0.1	0.0	0.0	0.6	0.2	0.0	4.9	4.3	0.4	0.4	0.7	
보성군	12,551	8,135	87.0	0.1	0.0	0.0	0.8	0.3	0.0	3.6	3.8	2.6	1.5	0.2	
순천시	11,327	6,516	44.5	0.7	0.0	0.3	10.9	13.5	0.9	6.4	8.9	7.0	6.6	0.3	
신안군	16,838	8,368	88.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	4.7	5.2	0.5	0.9	0.0	
여수시	5,468	1,528	50.7	2.2	0.0	6.6	25.4	10.5	0.2	1.6	1.0	0.3	0.4	1.3	
영광군	15,761	9,285	87.8	0.1	0.0	0.0	0.6	1.3	0.0	4.4	4.2	0.7	0.3	0.7	
영암군	22,301	13,208	80.5	0.4	0.0	0.3	2.6	0.3	0.0	6.8	4.5	2.0	1.5	1.0	
완도군	5,415	1,969	79.1	0.2	0.0	0.0	1.1	0.4	0.0	3.2	9.9	0.2	0.7	5.2	
장성군	9,779	5,773	71.2	1.3	0.0	0.2	13.4	0.5	0.0	4.5	6.5	1.3	1.2	0.0	
장흥군	10,935	7,198	88.6	0.1	0.0	0.0	1.0	1.1	0.0	2.1	2.5	3.0	1.4	0.1	
진도군	10,341	5,601	95.7	0.1	0.0	0.0	0.2	0.0	0.0	1.9	1.2	0.5	0.3	0.0	
함평군	12,028	6,645	91.1	0.2	0.0	0.5	0.6	0.6	0.0	2.2	2.1	1.2	1.4	0.2	
해남군	35,384	20,022	89.6	0.5	0.1	1.4	2.3	0.1	0.0	1.4	1.6	2.0	0.9	0.1	
화순군	8,167	4,205	78.8	0.3	0.0	0.0	2.1	1.2	0.0	6.4	3.0	5.2	2.9	0.0	
경북	238,844	119,503	63.8	0.7	0.0	0.2	3.7	2.6	0.1	14.1	6.0	6.7	1.4	0.6	
경산시	8,128	6,277	55.5	1.5	0.1	0.5	17.0	2.4	0.1	13.7	4.9	3.1	1.1	0.2	
경주시	17,772	7,475	70.9	0.8	0.0	0.3	1.7	18.9	1.8	2.2	1.8	1.1	0.4	0.2	
고령군	5,022	3,323	65.2	0.6	0.0	0.2	12.2	0.1	0.0	8.1	1.0	10.8	1.8	0.1	
구미시	10,237	6,396	79.3	1.4	0.2	0.3	4.1	4.9	0.5	3.8	1.4	3.8	0.3	0.1	
군위군	6,767	3,049	62.5	0.2	0.0	0.0	1.4	1.5	0.0	21.1	2.8	8.8	1.3	0.3	
김천시	13,283	7,925	56.0	1.5	0.1	0.7	2.8	2.1	0.0	24.0	7.2	4.0	1.3	0.3	
문경시	10,278	4,682	62.0	0.7	0.0	0.3	2.4	0.8	0.0	17.3	9.9	4.8	1.5	0.3	
봉화군	9,719	2,899	29.4	0.3	0.0	0.1	0.5	0.1	0.0	33.8	17.8	14.2	3.2	0.7	
상주시	23,658	13,092	68.6	0.4	0.0	0.0	2.4	3.8	0.0	12.4	6.1	4.9	1.3	0.0	
성주군	8,426	5,110	83.2	0.1	0.0	0.0	0.4	0.2	0.0	9.9	2.4	2.7	1.1	0.0	

구분	경지면적	경지정리면적													
		농업진흥지역 내 비율	농업진흥지역 밖 비율											농림지역	자연환경보전지역
			도시지역						관리지역						
			주거	상업	공업	녹지			계획	생산	보전				
자연	생산	보전													
안동시	17,990	6,229	48.6	1.1	0.1	0.1	2.9	0.3	0.0	17.5	14.8	8.4	1.9	4.5	
영덕군	5,384	2,981	65.8	0.1	0.0	0.0	0.6	0.0	0.0	10.2	5.9	9.8	1.6	5.9	
영양군	5,590	1,777	59.5	0.5	0.0	0.0	0.9	0.2	0.0	17.9	4.6	13.5	2.9	0.0	
영주시	12,151	5,375	45.4	0.6	0.0	0.1	5.3	1.1	0.0	17.7	7.2	19.6	1.4	1.7	
영천시	12,478	7,953	61.8	1.2	0.0	0.3	3.5	4.0	0.0	17.3	2.1	7.5	2.1	0.1	
예천군	15,787	6,471	76.7	0.1	0.0	0.0	0.4	0.1	0.0	8.9	7.3	5.5	1.2	0.0	
울릉군	372	3	0.0	0.3	0.0	0.4	0.5	0.0	0.3	13.0	0.0	6.6	72.3	6.7	
울진군	4,149	1,122	84.0	0.8	0.0	0.0	1.1	1.1	0.0	3.0	2.0	5.9	1.8	0.2	
의성군	19,444	10,218	73.1	0.3	0.0	0.1	2.9	0.1	0.0	10.7	6.1	5.1	1.5	0.1	
청도군	7,806	4,830	56.0	0.2	0.0	0.0	2.7	0.3	0.0	23.2	5.5	10.2	1.1	0.8	
청송군	7,827	4,695	42.3	0.3	0.0	0.0	0.4	0.0	0.0	27.0	9.6	17.7	2.3	0.4	
칠곡군	4,582	1,962	55.2	3.0	0.0	0.3	20.5	1.1	0.2	12.6	2.1	4.4	0.6	0.1	
포항시	11,995	5,659	75.8	0.7	0.0	0.3	3.1	0.2	0.0	8.5	7.8	2.4	1.1	0.0	
경남	134,038	78,102	71.1	0.8	0.1	0.7	5.4	1.3	1.3	6.7	4.9	4.7	2.6	0.5	
거제시	3,258	1,271	75.6	0.8	0.6	0.0	1.7	0.0	0.0	7.4	4.5	1.5	2.0	5.8	
거창군	9,468	5,263	57.0	0.2	0.0	0.1	4.5	1.1	0.0	16.5	2.9	14.8	2.4	0.5	
고성군	8,475	4,968	87.6	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.0	4.0	3.8	1.4	2.0	0.9	
김해시	6,866	5,046	46.9	2.1	0.3	3.5	38.6	2.0	0.0	1.4	3.3	1.7	0.2	0.0	
남해군	5,146	1,669	79.9	0.0	0.0	0.0	1.0	0.6	0.0	2.1	13.2	0.5	1.8	0.9	
밀양시	12,895	9,213	71.6	0.7	0.0	1.0	1.3	1.3	0.0	14.1	4.3	3.8	1.9	0.0	
사천시	7,123	3,946	66.0	1.2	0.0	0.5	3.3	4.8	0.5	4.2	9.1	3.5	3.6	3.3	
산청군	6,862	3,380	70.9	0.2	0.0	0.2	0.9	0.0	0.0	11.9	7.3	5.3	3.2	0.2	
양산시	2,222	829	37.2	4.4	0.0	0.8	36.1	0.0	0.7	0.9	13.3	3.0	0.3	3.3	
의령군	5,393	3,246	87.7	1.6	0.0	0.0	0.3	0.3	0.0	2.2	3.2	2.9	1.8	0.0	
진주시	11,792	7,925	58.2	0.2	0.0	0.5	3.3	4.9	12.0	4.0	5.1	3.4	8.5	0.0	
창녕군	10,809	6,644	80.6	0.6	0.0	0.3	1.9	0.7	0.0	3.9	3.5	6.4	2.1	0.1	
창원시	9,096	5,919	61.6	2.5	0.1	0.4	15.4	0.5	0.2	4.6	5.6	7.7	1.3	0.1	
통영시	1,738	280	45.0	2.1	0.1	8.6	8.1	6.4	2.4	4.6	14.5	1.7	1.1	5.4	
하동군	7,801	4,558	76.9	0.4	0.6	2.2	0.7	0.0	0.0	9.2	1.8	4.8	3.3	0.1	
함안군	8,330	5,439	83.0	0.6	0.0	0.3	0.5	0.6	0.0	2.7	5.5	5.8	1.1	0.0	
함양군	6,786	3,285	68.7	0.2	0.0	0.0	1.1	0.3	0.1	12.5	10.9	4.0	2.2	0.1	
합천군	9,977	5,221	90.6	0.0	0.0	0.0	0.2	0.1	0.0	3.3	1.9	1.9	1.9	0.1	
제주특별자치도	53,862	21,419	0.0	2.6	0.0	0.0	37.2	2.2	1.1	49.8	5.3	1.1	0.6	0.1	
서귀포시	26,754	14,129	0.0	3.7	0.0	0.0	42.8	0.0	1.4	45.6	4.7	0.9	0.8	0.0	
제주시	27,108	7,290	0.0	0.5	0.0	0.0	26.4	6.4	0.4	57.9	6.5	1.5	0.0	0.3	

주: 과수원은 경지정리면적에 포함하여 분석
 자료: 국토연구원-농림수산식품교육문화정보원, 2019, 경지면적 조사

5) 토지이용의 혼재 및 충돌

(1) 주거와 공장의 충돌

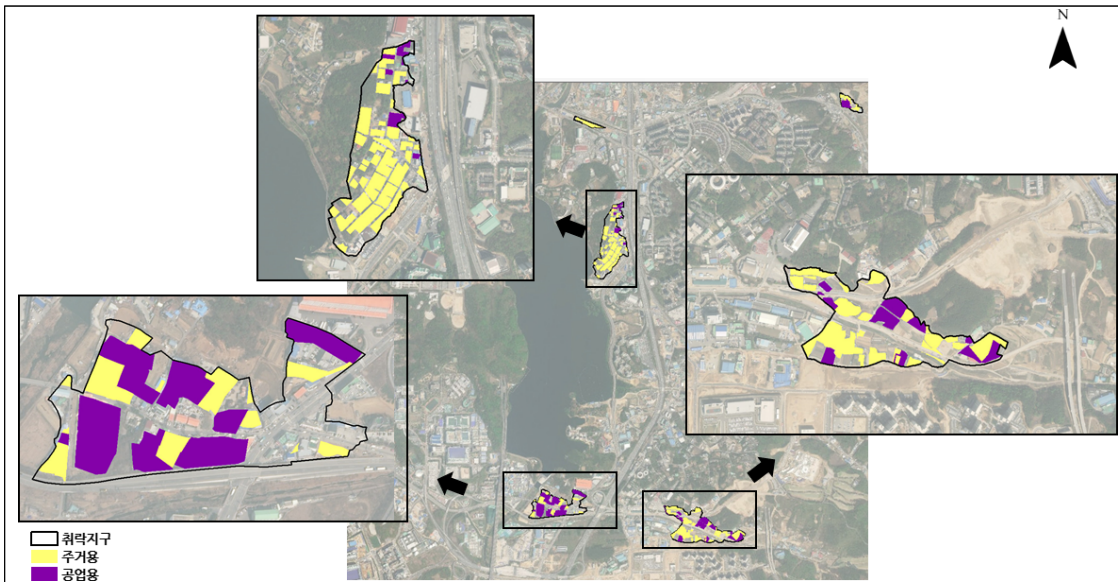
- 취락지구 내 혼합적 토지이용
 - 취락지구 내에는 단독주택에서부터 농업용 창고, 직판장, 병원, 숙박시설까지 입지가 가능하며, 특히, 취락지구 내 주거용지와 공업용지 간의 토지이용 간 충돌 발생

<표 3-25> 자연취락지구 내 행위제한

구 분	내 용
<p>건축할 수 있는 건축물</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 단독주택 ○ 제1종 근린생활시설 ○ 제2종 근린생활시설(휴게음식점, 일반음식점, 단란주점, 안마시술소 제외) ○ 운동시설 ○ 농업·임업·축산업·수산업용 창고 ○ 동물 및 식물관련 시설 ○ 교정 및 국방·군사시설 ○ 방송통신시설 ○ 발전시설
<p>도시·군계획 조례에 의해 건축할 수 있는 건축물</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공동주택(아파트 제외) ○ 제2종 근린생활시설 중 휴게음식점, 일반음식점, 안마시술소 ○ 문화 및 집회시설 ○ 종교시설 ○ 농수산물 직판장, 농수산물 공판장 ○ 종합병원, 병원, 치과병원, 한방병원 및 요양병원 ○ 교육연구시설 ○ 노유자시설 ○ 수련시설 ○ 숙박시설(관광진흥법에 따라 지정된 관광단지에 건축하는 경우에 해당) ○ 공장 중 도정공장, 식품공장 등 ○ 위험물저장 및 처리시설 등

자료: 「국토계획법 시행령」 제78조제1항

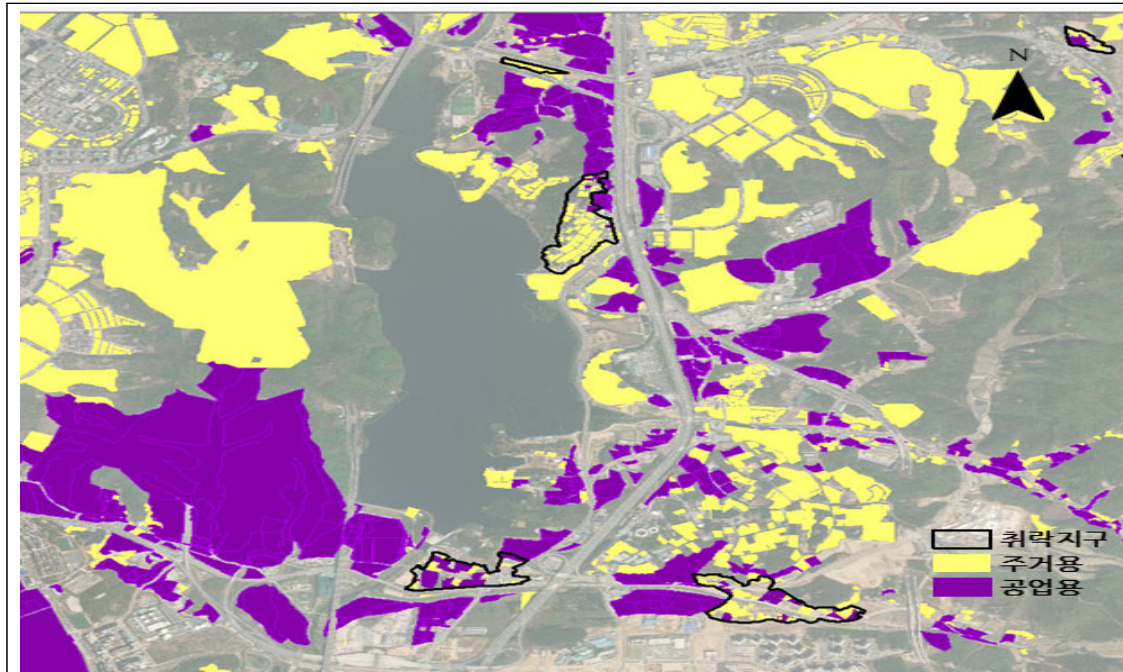
<그림 3-12> 취락지구 내 토지이용 충돌 사례



주1: 주거용 대지는 토지특성도의 주거용 코드를 활용
 주2: 공업용 대지는 토지특성도의 공업용 코드를 활용

- 취락지구 주변지역의 경우에도 공장용지가 취락지구 인근에 밀집

<그림 3-13> 취락지구 주변 공장입지 사례



- 자연취락지구(20,485개소) 중 취락지구로부터 100m범위 이내 공장용지가 있는 경우는 2,815개소에 달함

<표 3-26> 자연취락지구 주변 토지이용현황

(단위: 개)

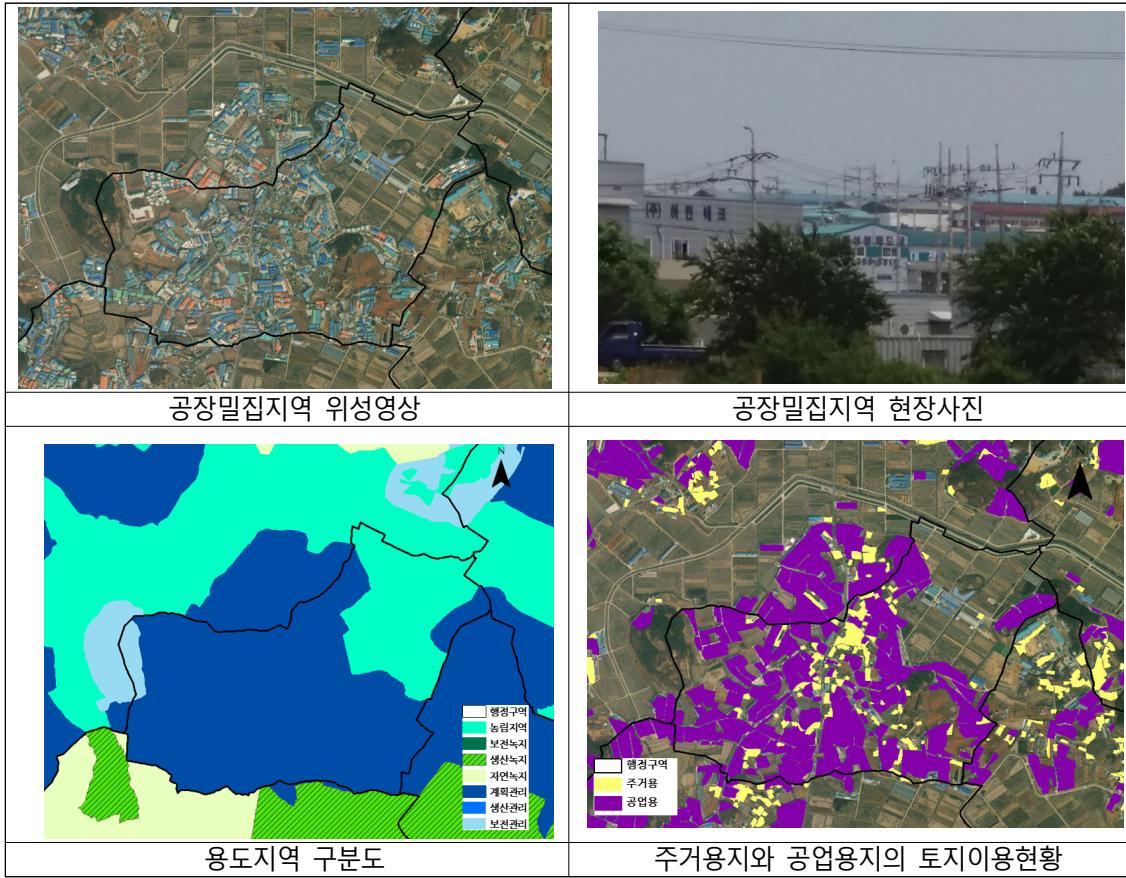
범위	공장용지	창고용지	잡종지	대지	합계
100m이내	2,815	2,847	7,643	160,837	174,142
200m이내	5,217	4,151	11,521	208,068	228,957
300m이내	7,691	5,436	15,560	253,965	282,652

주: 각 범위 내 개소 수는 누적

- 계획관리지역의 경우 2009년 7월 계획관리지역 내 공장 업종제한을 폐지함에 따라 주민의 생명권을 침해할 수준의 공장밀집지역이 발생
 - 김포시 일부 계획관리지역은 전국평균에 비해 총사망률은 1.9배, 암사망률 2.9배, 소화기암 사망률 4.9배, 위암사망률 5.4배 가량 높은 수준⁶⁶⁾
 - 거물대리·초원지리(김포), 퇴은마을(김해), 장점마을(익산) 등 암마을 발생 확대

66) 임종한, 2015, 환경피해지역(거물대리, 초원지리) 환경역학조사, 김포시청, p.2

<그림 3-14> K시 계획관리지역 내 공장밀집지역



[2] 농촌지역 토지이용관리 수단 부재

- 특정용도제한지구 지정 현황
 - 국토계획법은 주거 및 교육 환경 보호나 청소년 보호 등의 목적으로 오염물질 배출시설, 청소년 유해시설 등 특정시설의 입지를 제한할 필요가 있는 지구로 특정용도제한지구를 규정(동법 제37조 제1항 제8호)⁶⁷⁾
 - 특정용도제한지구는 도시지역 내 주거지역, 상업지역, 녹지지역에 지정된 바 있으나, 관리지역 및 농림지역 등에는 지정 실적 부재
 - 녹지지역의 경우에도 학교, 향만시설을 보호하기 위해 특정용도제한지구를 지정할 뿐 주거환경보호를 위해 특정용도제한지구를 지정한 사례는 없음

67) 최근 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 개정(2017. 4. 18)에 따라 특정용도제한지구의 제한 시설로 오염물질 배출시설이 추가됨

<표 3-27> 용도지역별 특정용도제한지구 분포 현황(2019년 11월 기준)

용도지역		건수 (비율)	면적(천㎡) (비율)	
도시지역	주거지역	29 (43.9)	1,159.9 (35.7)	
	상업지역	30 (45.5)	1,195.3(36.8)	
	공업지역	1 (1.5)	36.7 (1.1)	
	녹지	보전녹지	2 (3.0)	175.8 (5.4)
		생산녹지	-	-
자연녹지		4(6.1)	677.4(20.9)	
관리지역	계획관리	-	-	
	생산관리	-	-	
	보전관리	-	-	
농림지역		-	-	
자연환경보전지역		-	-	
합계		66	3,245.1	

주1: 국가공간정보포털의 연속주제도를 기준으로 작성

주2: 보전녹지지역 내 지정은 학교 2개소, 자연녹지 내 지정은 항구 1개소, 학교 3개소로 구성

3. 농촌개발사업의 문제점

1) 농촌정비사업 유형 중복

- 「농어촌정비법」 상 농어촌정비사업은 농업생산기반 정비사업, 농어촌 생활환경 정비사업, 농어촌산업 육성사업, 농어촌 관광휴양자원 개발사업, 한계농지 등의 정비사업으로 구분됨⁶⁸⁾
- 그러나 농어촌 생활환경정비사업은 「농어촌마을 주거환경 개선 및 리모델링 촉진을 위한 특별법」 상 정비사업과 중복이 우려
 - 농어촌 생활환경정비사업은 집단화된 농어촌 주택, 공동이용시설 등을 갖춘 새로운 농어촌마을 건설사업, 기존 마을의 토지와 주택 등을 합리적으로 재배치하기 위한 농어촌마을 재개발사업을 포함

68) 농어촌정비법 제2조제4호.

<표 3-28> 농어촌 생활환경정비사업과 농어촌 마을정비사업의 비교

구분	세부 사업내용	법적 근거
농어촌 생활환경 정비사업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 집단화된 농어촌 주택, 공동이용시설 등을 갖춘 새로운 농어촌마을 건설사업 ○ 기존 마을의 토지와 주택 등을 합리적으로 재배치하기 위한 농어촌마을 재개발사업 ○ 분산된 마을의 정비사업 ○ 간이 상수도, 마을하수도(「하수도법」 제2조제4호에 따른 공공하수도 중 농어촌지역에 마을 단위로 설치하는 공공하수도를 말한다) 및 오수·폐수 정화시설의 설치 등 농어촌 수질오염 방지를 위한 사업 ○ 주민생활의 거점이 되는 지역을 중점적으로 개발하는 정주생활권 개발사업 ○ 빈집의 정비 ○ 농어촌 임대주택의 공급 및 관리를 위한 사업 ○ 치산녹화(治山綠化) 등 국토보전시설의 정비·확충 ○ 농어촌 주택의 개량(신축·증축·개축 및 대수선을 말한다. 이하 같다)사업 ○ 슬레이트(석면이 함유된 슬레이트를 말한다. 이하 같다)가 사용된 농어촌 주택·공동이용시설 등 시설물에 대한 슬레이트의 해체·제거 및 처리 사업 ○ 그 밖에 농어촌지역과 준농어촌지역의 생활환경을 개선하기 위하여 필요한 사업 	농어촌 정비법 제2조제10호
농어촌 마을정비 사업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 전면 재정비사업: 정비기반시설과 노후·불량 농어촌주택이 극히 열악한 기존 마을과 연접한 지역을 정비구역으로 지정하여 새롭게 마을을 전면 정비하는 사업 ○ 연계형 개발사업: 정비기반시설이 열악한 기존 마을과 연접한 지역을 정비구역으로 지정하여 기존 마을의 정비기반시설을 확충·재정비하고, 노후·불량 농어촌주택을 정비하여 연접한 지역을 새로운 마을로 개발하는 사업 ○ 유지보전형 개발사업: 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제4호에 따른 도시·군관리계획을 변경하지 아니하고 기존 마을을 보전하면서 노후·불량 농어촌주택의 리모델링, 정비기반시설의 확충·재정비를 통하여 주거환경을 개선하는 사업 	농어촌마을 주거환경 개선 및 리모델링 촉진을 위한 특별법 제2조제4호

- 농어촌정비사업은 계획간 연계, 개발행위허가 특례, 도시·군관리계획 결정 의제 등을 규정하고 있으나, 「농어촌마을 주거환경 개선 및 리모델링 촉진을 위한 특별법」상 정비사업은 국토계획법 상 연계·특례 및 의제 근거가 부족
- 농어촌정비사업은 사업계획 승인 고시시 도시·군관리계획결정, 도시·군계획시설 결정, 개발행위허가시 규모제한 배제 및 도시계획위원회 심의 생략, 취약지구 지정·변경 등의 의제규정을 포함⁶⁹⁾
- 반면, 농어촌마을정비사업은 개발행위허가, 도시·군계획시설사업시행자의 지정 등의 의제규정을 포함하고 있는 데 불과⁷⁰⁾

69) 농어촌정비법 제106조

70) 농어촌마을 주거환경 개선 및 리모델링 촉진을 위한 특별법 제17조

2) 사업내용의 미분리

- 농어촌정비사업은 도시·군관리계획, 개발행위허가, 도시계획위원회 심의 등 특례 규정을 마련
 - 생활환경정비사업 시행계획은 생활환경정비계획, 생활환경정비사업 기본계획, 농어촌 마을정비계획에 따라 수립하도록 하는 외에 도시·군관리계획에 따라 수립할 수 있도록 규정⁷¹⁾
 - 개발행위가 농어촌정비사업으로 이루어지는 경우 개발행위허가시 규모제한을 받지 않음⁷²⁾
 - 농어촌정비사업을 위한 개발행위를 허가하거나 다른 법률에 따른 인·허가 등을 하는 경우에는 도시계획위원회 심의를 거치지 않음⁷³⁾
 - 미리 관계행정기관장과 협의한 경우 농업생산기반시설 사용허가, 농지전용허가·협의·신고, 농지 타용도 일시사용허가·협의, 산지전용허가·신고, 토석채취허가·신고, 입목벌채 허가·신고가 있는 것으로 의제⁷⁴⁾
 - 미리 관계행정기관장과 협의한 경우 도시지역이 아닌 지역의 계획관리지역 지정·변경, 취락지구 지정·변경, 지구단위계획구역 지정이 있는 것으로 의제⁷⁵⁾
 - 미리 관계행정기관장과 협의한 경우 도시·군관리계획 결정(용도지역·지구·구역의 결정·변경 제외), 도시·군계획시설의 결정·사업시행자 지정·실시계획 인가, 개발행위허가·고시가 있는 것으로 의제⁷⁶⁾

<표 3-29> 농어촌정비사업과 도시계획절차 간의 특례·의제

농어촌정비사업	특례·의제	도시계획절차	근거법령
농어촌정비사업계획 승인·고시시 관계행정기관 협의	⇒	<ul style="list-style-type: none"> ○ 도시·군관리계획 결정(용도지역·지구·구역 결정·변경 제외) ○ 도시·군계획시설 결정 ○ 도시·군계획시설사업 시행자 지정 ○ 도시·군계획시설사업 실시계획 인가 ○ 개발행위허가 	농어촌정비법 제106조 제2항

71) 농어촌정비법 제59조
 72) 국토계획법 제58조 제1항
 73) 국토계획법 제59조 제1항
 74) 국토계획법 제61조 제1항
 75) 농어촌정비법 제106조 제1항
 76) 농어촌정비법 제106조 제2항

농어촌정비사업	특례·의제	도시계획절차	근거법령
농어촌정비사업	⇒	<ul style="list-style-type: none"> 개발행위허가 시 규모제한 배제 도시계획위원회 심의 생략 	국토계획법 제58조 제1항 제59조 제1항
농지전용허가·협의·신고 농지 타용도 일시사용허가·협의 농업생산기반시설 사용허가	⇐	<ul style="list-style-type: none"> 개발행위허가 시 관계행정기관 협의 	국토계획법 제61조 제1항
마을정비구역 지정·고시	⇒	<ul style="list-style-type: none"> 비도시지역의 계획관리지역 지정·변경 취락지구 지정·변경 지구단위계획구역 지정 	농어촌정비법 제106조 제1항

자료: 저자 작성

- 그러나 농어촌정비사업은 생산기반, 생활환경, 농어촌산업육성 등 사업유형에 차이가 있음에도 불구하고, 인·허가 의제 및 특례를 동일하게 적용
 - 농어촌정비사업은 농업생산기반 정비사업, 농어촌 생활환경 정비사업, 농어촌산업 육성사업, 농어촌 관광휴양자원 개발사업, 한계농지 등으로 사업유형에 차이
 - 농어촌정비사업만으로 인·허가 의제 및 특례 규정으로 두고 있어서 개별 사업별 특성을 고려하지 않음

<표 3-30> 농어촌정비사업의 유형

구분	세부 사업내용
농업 생산기반 정비사업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농어촌용수개발사업 ○ 경지 정리, 배수(排水) 개선, 농업생산기반시설의 개수·보수와 준설(浚渫) 등 농업생산기반 개량사업 ○ 농수산업을 주목적으로 간척, 매립, 개간 등을 하는 농지확대 개발사업 ○ 농업 주산단지(主産團地) 조성 및 영농시설 확충사업 ○ 저수지[농어촌용수를 확보할 목적으로 하천, 하천구역 또는 연안구역 등에 물을 가두어 두거나 관리하기 위한 시설과 홍수위(洪水位: 하천의 최고 수위) 이하의 수면 및 토지를 말한다. 이하 같다], 담수호 등 호수와 늪의 수질오염 방지사업과 수질개선 사업 ○ 농지의 토양개선사업 ○ 그 밖에 농지를 개발하거나 이용하는 데에 필요한 사업
농어촌 생활환경 정비사업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 집단화된 농어촌 주택, 공동이용시설 등을 갖춘 새로운 농어촌마을 건설사업 ○ 기존 마을의 토지와 주택 등을 합리적으로 재배치하기 위한 농어촌마을 재개발사업 ○ 분산된 마을의 정비사업 ○ 간이 상수도, 마을하수도(「하수도법」 제2조제4호에 따른 공공하수도 중 농어촌지역에 마을 단위로 설치하는 공공하수도를 말한다) 및 오수·폐수 정화 시설의 설치 등 농어촌 수질오염 방지를 위한 사업 ○ 주민생활의 거점이 되는 지역을 중점적으로 개발하는 정주생활권 개발사업 ○ 빈집의 정비

구분	세부 사업내용
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농어촌 임대주택의 공급 및 관리를 위한 사업 ○ 치산녹화(治山綠化) 등 국토보전시설의 정비·확충 ○ 농어촌 주택의 개량(신축·증축·개축 및 대수선을 말한다. 이하 같다)사업 ○ 슬레이트(석면이 함유된 슬레이트를 말한다. 이하 같다)가 사용된 농어촌 주택·공동이용시설 등 시설물에 대한 슬레이트의 해체·제거 및 처리 사업 ○ 그 밖에 농어촌지역과 준농어촌지역의 생활환경을 개선하기 위하여 필요한 사업
농어촌 산업육성 사업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 「산업입지 및 개발에 관한 법률」에서 정하는 농공단지 개발사업
농어촌 관광휴양 자원 개발사업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농어촌 관광휴양단지사업: 농어촌의 쾌적한 자연환경과 농어촌 특산물 등을 활용하여 전시관, 학습관, 지역 특산물 판매시설, 체육시설, 청소년 수련시설, 휴양시설 등을 갖추고 이용하게 하거나 휴양 콘도미니엄 등 숙박시설과 음식 등을 제공하는 사업 ○ 관광농원사업: 농어촌의 자연자원과 농림수산 생산기반을 이용하여 지역특산물 판매시설, 영농 체험시설, 체육시설, 휴양시설, 숙박시설, 음식 또는 용역을 제공하거나 그 밖에 이에 딸린 시설을 갖추어 이용하게 하는 사업 ○ 주말농원사업: 주말영농과 체험영농을 하려는 이용객에게 농지를 임대하거나 용역을 제공하고 그 밖에 이에 딸린 시설을 갖추어 이용하게 하는 사업 ○ 농어촌민박사업: 농어촌지역과 준농어촌지역의 주민이 거주하고 있는 「건축법」 제2조제2항제1호에 따른 단독주택(같은 법 시행령 별표 1에 따른 단독주택과 다가구주택을 말한다)을 이용하여 농어촌 소득을 늘릴 목적으로 투숙객에게 숙박·취사시설·조식 등을 제공하는 사업
한계농지 등의 정비사업	<ul style="list-style-type: none"> ○ 과수, 원예, 특용작물, 축산단지, 양어장 등 농림수산업을 위한 농지의 조성 및 시설의 설치 ○ 농어촌 관광휴양단지, 관광농원, 관광숙박시설 등 농어촌 관광휴양자원을 개발하고 이용하기 위한 시설의 설치 ○ 주택·택지 및 부속 농지, 공업시설, 전시장·박물관 등 문화예술 관련 시설, 체육시설, 청소년 수련시설, 의료시설, 교육연수시설, 노인복지시설의 설치 ○ 그 밖에 농어촌지역의 개발을 촉진하기 위하여 필요한 시설로서 농림축산식품부령으로 정하는 시설의 설치

자료: 농어촌정비법을 바탕으로 저자 작성

3) 사업고시절차 등 부재

- 농어촌정비법상 생활환경정비사업은 생활환경정비사업 기본계획 및 시행계획을 고시하도록 규정하고 있으나,⁷⁷⁾ 사업지역·지구 등 지형도면에 대한 고시 근거 규정 부재⁷⁸⁾

77) 농어촌정비법 시행령 제58조(생활환경정비사업 기본계획 및 시행계획의 고시)는 법 제58조제3항 및 제59조제4항에 따라 고시하고 열람하도록 하여야 할 사항은 사업의 명칭, 사업의 목적, 사업비, 주요 사업내용, 사업시행자, 사업시행기간, 수용 또는 사용 대상 토지 등의 명세서(필요한 경우에만 포함한다)를 포함하도록 규정

78) 제105조(사업지역·지구의 고시 등) 제9조에 따른 농업생산기반 정비사업 시행계획이 승인된 지역, 제82조에 따른 농어촌 관광휴양단지, 제94조 또는 제95조에 따른 한계농지등 정비지구, 제101조에 따른 마을정비구역을 지정하는 경우 그 지역·구역·단지·지구(이하 "지역·지구등"이라 한다)의 지형도면 고시, 주민 의견 청취 등에 관하여는 「토지이용규제 기본법」 제8조에 따른다.

- 생활환경정비사업 시행계획을 수립하는 때에 마을정비구역을 지정하는 농어촌 마을정비계획에 따르도록 규정하고 있어서 마을정비구역과의 관계가 불분명
- 농어촌 마을정비계획은 농어촌 주택 개량에 관한 사항, 농어촌경관관리에 관한 사항, 환경보전 계획 및 오염방지에 관한 사항, 농업생산기반 정비에 관한 사항, 농어촌 관광휴양자원 개발에 관한 사항, 농어촌산업 육성 및 개발에 관한 사항 등을 포함하도록 규정하고 있어서 생활환경정비 계획 및 농업생산기반 정비계획과의 관계도 불분명

<그림 3-15> 농어촌정비사업의 추진 절차

사업명	상위계획	사업 기본계획	지구지정	사업 시행계획
농업 생산기반 정비사업	·농업생산기반 정비계획 (농식품부장관)	·농업생산기반 정비사업 기본계획 수립 (농식품부장관)	· 시행계획 승인지역 고시	·농업생산기반 정비사업 시행계획 (사업시행자)
생활환경 정비사업	·생활환경정비 기본방침 (농식품부장관) ·생활환경정비 계획 (시장·군수·구청장)	·생활환경정비사업 기본계획 수립 및 고시 (시장·군수·구청장) ·농어촌마을 정비계획 (시장·군수·구청장)	-	·생활환경정비 사업 시행계획 (사업시행자)
농어촌 관광휴양 단지개발 사업	-	·사업계획 수립 및 고시 (시장·군수·구청장, 사업시행자)	·농어촌 관광휴양 단지 지정·고시	-
한계농지 등 정비사업	-	-	·한계 농지 등 정비지구 지정· 고시	·한계농지 정비사업계획 (사업시행자)
마을 정비구역	-	·농어촌마을 정비계획	·마을정비 구역 지정	-

자료: 저자 작성

- 농어촌 마을정비구역을 지정하는 경우 관광지와 관광단지의 지정, 계획관리지역의 지정 또는 변경, 수산자원보호구역의 해제, 지구단위계획구역의 지정, 물

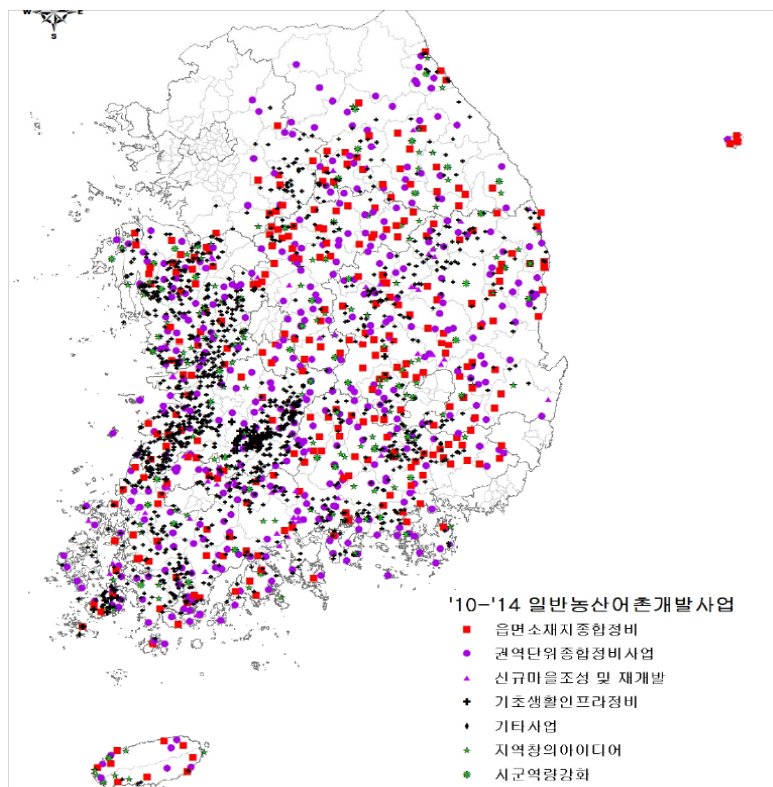
류단지의 지정, 농공단지의 지정 등을 의제처리하고 있어서 마을정비구역을 사실상 농어촌정비사업 사업구역으로 활용⁷⁹⁾

- 마을정비구역이 지정·고시된 경우 농업생산기반 정비사업 기본계획의 수립, 생활환경정비계획의 수립, 한계농지 등 정비지구의 지정·고시 등에 관하여 미리 관계 행정기관의 장과 협의한 사항은 지정·고시된 마을정비구역 정비계획의 내용에 따라 지정·수립·승인 등이 있는 것으로 의제⁸⁰⁾

4) 농촌지역개발사업의 실효성 저하

- 2010년부터 2018년까지 총 8조 5,001억 원의 예산을 일반농산어촌개발사업에 투입⁸¹⁾

<그림 3-16> 일반농산어촌개발사업 추진 현황(2010~2017)



자료: 송미령 외, 2017, 일반농산어촌개발사업 추진성과 분석 및 발전모델 개발, 농림축산식품부·한국농촌경제연구원, p.47

79) 농어촌정비법 제106조

80) 농어촌정비법 제101조제8항

81) 읍·면소재지대상 중심지정비 569개소, 마을·권역대상1,344개소 정비(송미령 외, 2017, 일반농산어촌개발사업 추진성과 분석 및 발전모델 개발, 농림축산식품부·한국농촌경제연구원, p.36)

<표 3-31> 일반농산어촌개발사업 추진 현황(2010~2017)

(단위: 억원)

유형	2010-2014		2015		2016		2017	
	개소	사업비	개소	사업비	개소	사업비	개소	사업비
농촌중심지활성화	297	9,340	78	3,110	91	3,931	103	5,845
창조적 마을만들기	652	16,833	203	3,120	196	2,849	293	976
시군역량강화	82	29	118	239	122	205	137	309
기초생활인프라	2,057	19,552	308	2,160	293	1,648	257	1,498
기타·협업사업	86	505	16	104	18	90	20	95

자료: 송미령 외, 2017, 일반농산어촌개발사업 추진성과 분석 및 발전모델 개발, 농림축산식품부·한국농촌경제연구원, p.36

- 농촌공간시설 운영관리 실태조사 결과('17년) 총 394개 시설의 운영관리가 부실
 - 이용률 저조: 마을쉼터, 문화휴양시설, 농산물판매장, 공동선별장, 다목적회관, 마을회관, 공동육묘장 등
 - 수익 저조: 체험학습장, 다목적회관, 가공시설, 공동작업장, 도농교류센터 등
 - 사유화: 공동퇴비사, 마을활성화센터(임대), 친환경축사, 커뮤니티센터(임대), 저온저장고, 다목적체험관(임대), 마을사랑방(임대)

<표 3-32> 농촌공간시설 이용실태조사('17)

구분	시설수	비율 (%)
부실	187	47.4
미운영·방치	151	38.3
용도외 사용	27	6.9
사유화	27	6.9
법위반	2	0.5
총	394	100.0

자료: 농림축산식품부, 2017, 농촌공간시설 운영관리 실태조사

- 농촌계획은 공간구조의 구상 및 토지이용계획을 포함하고 있지 않기 때문에 농산어촌개발사업을 위한 적정입지를 확보하는 데 한계
 - P군의 기초생활거점육성사업에서 00면 어울림공원(3,997㎡)'은 주제공원 기준인 10,000㎡에 미달하여 도시계획시설 공원으로 결정하지 못하고 개발행위허가를 통해 사업을 추진⁸²⁾
 - 공원(광장)의 설치 위치를 생활권의 중심으로 계획하였으나, 인근지역의 공장 악취로 인해 생활권 중심에서 벗어난 곳에 어울림공원(광장)을 설치⁸³⁾

82) P군, 2018, 00면 기초생활거점 육성사업 예비계획서, p.32

83) 체육시설, 주차장, 관리사무소 등 부지면적 3,997㎡의 어울림공원 조성(C군, 2018, 00면 기초생활거점 육성사업 예비계획서, pp.31~32 참조)

<그림 3-17> P군 00면 기초생활거점 육성사업 입지변경 사례



자료: 저자 작성

- S시의 경우 도농상생 종합클러스터사업을 위해 사업부지 협의매수에 실패하여 농업 기술센터에서 1km나 떨어진 지역에 부지를 매입

<그림 3-18> S시 도농상생 종합클러스터사업 부지 매입 포기사례



자료: 김승중 외, 2017, 비도시지역의 토지이용 관리체계 재정립을 위한 중장기 정책방향, 국토연구원, p.73

- K군은 국비 및 도비 12.9억원을 지원하여 인근 마을 가운데 공유지를 활용하여 도농 교류센터를 신축하였으나, 교차로 및 하천변 인근에 사업지가 위치하여 접근성 부족 · 대관 시스템이 부재하고 수입 및 지출 관리 미비, 건강증진실을 숙박용으로 전환하여 운영하고 있으나 이용실적 저조, 주민체육시설이 사용하지 않은 채 방치 등

<그림 3-19> K군 도농교류센터 방치 사례



자료: 저자 작성

- K시는 국비 및 도비 11억원을 지원하여 도농교류센터를 신축하였으나, 중심생활권과 이격되어 있으며, 경사로와 1차선 도로로 연결되어 있어서 주민 이용 저조

<그림 3-20> K시 도농교류센터 방치 사례



자료: 저자 작성

4. 농지이용의 문제점

1) 농지 범위의 부분별한 확대

- 농축산물 생산시설을 농지범위에 포함하는 등 규제완화와 함께 농업진흥지역 내 허용행위 확대
 - '96년 농지법 제정 당시: 경작지와 다년생식물의 재배지 이외에 고정식온실, 버섯재배사, 비닐하우스, 간이퇴비장 및 농막을 농지범위에 포함
 - 축사와 부속시설('07년), 간이액비저장조('09년), 곤충사육사와 부속시설('12년) 등 농지 범위가 확대

<표 3-33> 농지범위의 변천('96~'15)

구분	내용	'96	'06	'07	'09	'12	'14	'15
실제농작물 경작지	실제 경작지	○						
다년생식물 재배지	목초·종묘·인삼·약초·잔디 및 조림용 묘목	○						
	과수·봉나무·유실수 그 밖의 생육기간이 2년 이상인 식물	○	1)		2)			
토지의 개량시설, 토지에 설치하는 농축산물 생산시설	조경 또는 관상용 수목과 그 묘목 ³⁾	○						
	유지(溜池), 양·배수시설, 수로, 농로, 제방			○				
	계단, 흙막기, 방풍림 외				○			
	고정식온실	○						
	버섯재배사	○						
	비닐하우스 등	○						4)
	간이진열시설, 양액탱크 등 종균배양설비 등							○
	축사			○				
	부속시설 ⁵⁾			○			6)	
	곤충사육사					○		
	부속시설 ⁷⁾					○	8)	
	간이퇴비장	○						
	농막	○						9)
간이저온저장고							10)	
간이액비저장조				○			11)	

범례: ○ 포함, □ 완화 / □ 강화 □ :면적기준 조정(완화 또는 강화) □ : 시설물 추가

- 주 1) 식용 또는 약용 이용으로 한정
 2) 전체 과수, 유실수 재배지로 확대
 3) 조경목적의 식재 제외
 4) 시설세분화, 비닐하우스 이외 시설에 대해 면적기준 33제곱미터이하 추가
 5) 가. 먹이공급시설, 착유시설, 위생시설, 가축분뇨처리시설, 농기계보관시설, 진입로 및 가축운동장, 나. 자가 소비용 사료의 간이처리시설 또는 보관시설, 다. 가목 나목 시설 또는 해당 축사에서 사육하는 가축의 관리를 위하여 설치하는 시설
 6) 다목 사육하는 가축의 관리를 위하여 설치하는 시설에 연면적 33㎡이하 기준 도입
 7) 가. 사육용기 세척시설 및 진입로, 나. 자가 소비용 사료의 간이처리 또는 보관시설, 다. 가목 및 나목의 시설 또는 해당 곤충사육사에서 사육하는 곤충의 관리를 위하여 설치하는 시설
 8) 다목에 연면적 33㎡이하, 주거목적 아닌 경우로 한정
 9) 연면적 20㎡이하, 주거목적 아닌 경우로 한정
 10) 연면적 33㎡이하, 주거목적 아닌 경우로 한정
 11) 저장용량 200톤 이하, 주거목적 아닌 경우로 한정

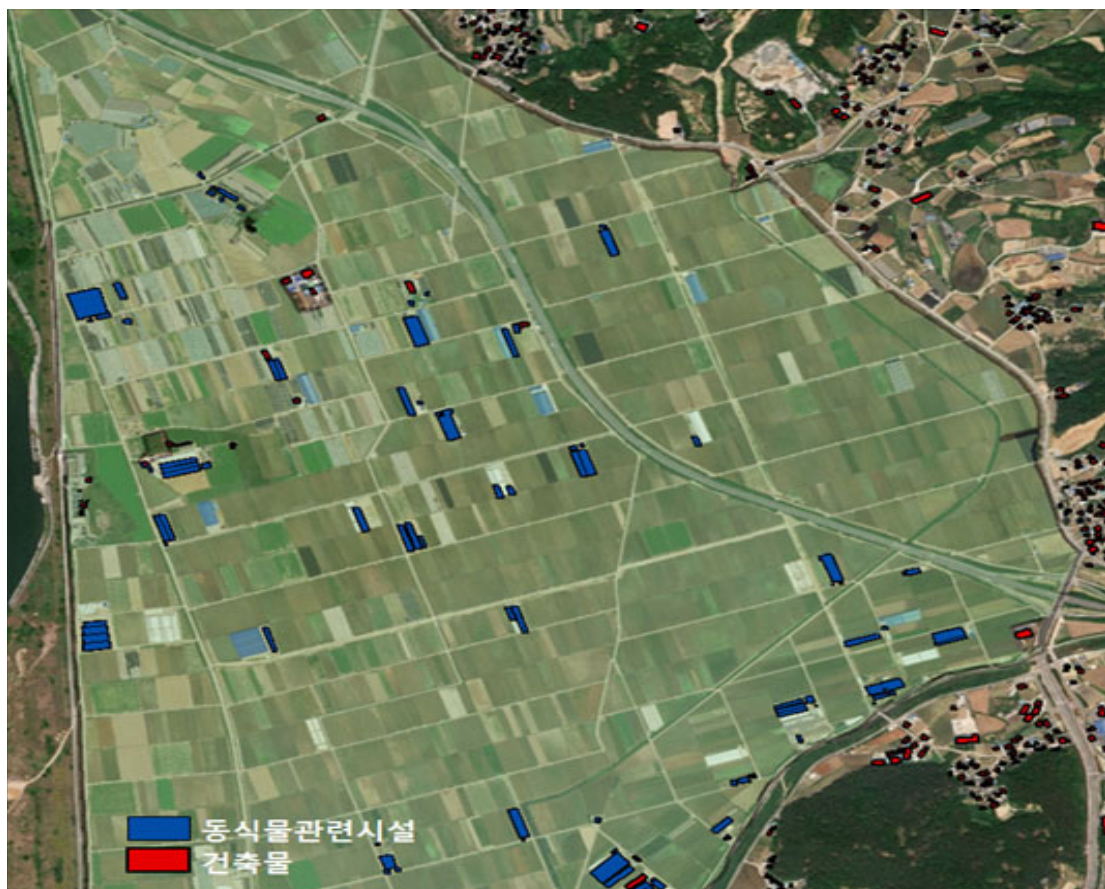
- 농지는 농작물 및 다년생식물의 재배지 이외에 토지의 개량시설과 농축산물 생산시설을 포함하고 있어서 농업진흥지역에도 건축물이 산재
- 전국 농업진흥지역 중 총 73.6km²(105,049필지)에 농업생산시설이 분포

<표 3-34> 농업진흥지역 내 생산시설 분포 현황

(단위: 개, km², %)

구분	필지 수	면적
공장용지	3,979	4.5 (0.04)
창고용지	9,427	7.9 (0.08)
대	67,259	30.1 (0.29)
잡종지	18,458	31.1 (0.30)
합계	105,049	73.6 (0.71)
농업진흥지역		10,403.3

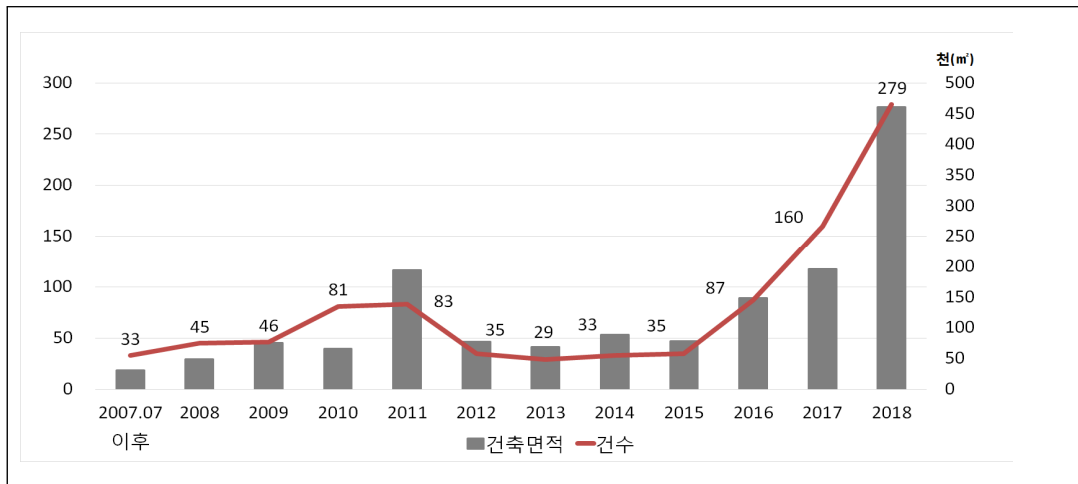
<그림 3-21> 농업진흥지역 내 생산시설 분포 현황(K시)



2) 농지이용의 충돌

- 2007년 7월 4일 농지법의 개정에 따라 축사가 농지의 범위에 포함됨에 따라, 축사 건축신고 및 허가 건수가 증가

<그림 3-22> D군 축사시설 변화 추이(2007~2018)



자료: D군 축사 신고 및 허가 내부자료

<표 3-35> D군 축사시설 변화 추이(2007~2018)

연도	건수	건축면적(천㎡)
2007.07	33	30.8
2008	45	49.1
2009	46	75.3
2010	81	65.6
2011	83	194.2
2012	35	77.1
2013	29	68.8
2014	33	89.1
2015	35	78.4
2016	87	148.3
2017	160	196.3
2018	279	460.8
합계	1,418	2,171.4

- 농촌지역에서 가축사육이 가능한 지역은 농업진흥지역이 대부분이며, 축사가 대부분 농업진흥지역 내에 입지

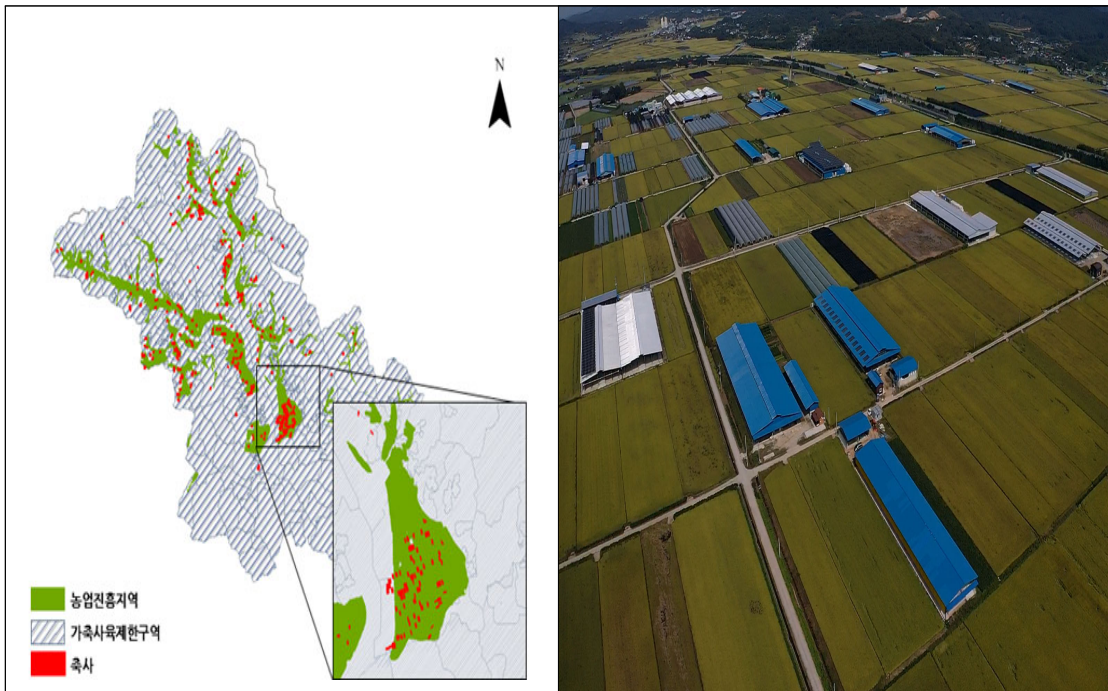
- 농촌지역에서 현재 주거와 축사와의 용도 간 충돌을 방지하기 위해 가축사육제한구역을 지정(가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률 제8조)
- 시장·군수·구청장은 지역주민의 생활환경보전 또는 상수원의 수질보전을 위하여 가축사육의 제한이 필요하다고 인정되는 지역에 대하여는 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 일정한 구역을 지정·고시하여 가축의 사육을 제한할 수 있음(동법 제8조)

<표 3-36> 조례상 가축사육제한구역 지정 기준

구분	세부내용
호수	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주거밀집지역은 용도지역 또는 동별로 제한하거나 일정 호수로 제한 <ul style="list-style-type: none"> - 1호 이상(김제시), 3호 이상(보은군), 5호 이상(대부분의 시군) 7호 이상(단양군), 10호 이상(천안시 동남구, 서북구, 당진시, 여주시, 광양시, 담양군, 고흥군 화순군, 영암군, 무안군, 영광군, 장성군, 완도군, 진도군, 신안군, 청도군, 울진군), 20호 이상(청양군)
거리	<ul style="list-style-type: none"> ○ 축종별로 차이가 있으며, 최소 50미터에서 최대 2킬로미터까지 다양 <ul style="list-style-type: none"> - 50미터 이상: 전주 완산구 - 2킬로미터 이상: 논산시

- 가축사육제한지역 지정으로 인해 시·군 대부분이 가축사육제한지역으로 지정되거나, 농업진흥지역 한복판에 축사가 설치되는 부적절한 토지이용이 발생

<그림 3-23> 농업진흥지역 내 축사 분포 현황(경북 K시)



<그림 3-24> 농업진흥지역내 빈 축사
현황(경북 K시)



<그림 3-25> 농업진흥지역내 축사 위 태양광
패널 설치 현황((경북 K시)



3) 농지이용 규제 완화

(1) 농업진흥지역 허용행위 확대

- 「농지법」 시행('96년) 이후 농업진흥구역의 행위제한은 완화되는 반면, 농업보호 구역의 행위제한은 다소 강화
 - 농업진흥지역은 농업인 공동 편의 및 이용시설, 농어업인 주택, 농축산·어업용 시설, 기타 농어촌 시설, 등의 허용행위가 확대
 - 농업인 공동 편의 및 이용시설로 정자, 운동시설, 보건진료소, 마을공동주차장, 마을공동 취수장, 목욕탕, 구판장, 농기계보관 시설, 화장실, 복지회관, 응급의료헬기장, 비상대피 시설 등 추가
 - 농축산어업용시설로 콩나물재배사, 가축분뇨 처리시설, 가축방역 소독시설 등 추가
 - 기타 농어촌시설로 농산어촌 체험시설, 가공품 판매시설, 태양에너지 발전설비, 농기자재 제조시설 등 추가
 - 농업보호구역은 3,000㎡ 이상인 모든 시설 설치 금지('02년), 기존의 제한행위 열거방식에서 허용행위 열거방식으로 변경('06년), 공장, 공동주택, 숙박·위락시설, 골프장, 노래 연습장 등이 설치가 금지

<표 3-37> 농업진흥지역 설치 가능 시설 및 제한 면적 변경

연 도		'96	'97	'99	'02	'03	'06	'08	'09	'12	'13	'15	'16	'18
농업진흥지역	농수산물 가공·처리시설	○												
	미곡종합처리장	○												
	농업인 공동 편의 및 이용시설	○			1)	2)	3)	4)				5)	6)	
	농어업인 주택	○								7)				
	농·축산·어업용 시설	○			8)						9)		10)	
	양식장·양어장	○												
	기타 농어촌 시설	○					11)				12)	13)	14)	
	산지유통시설	○												
	사료제조시설	○												
	농수산물가공품 판매시설	○												
농업진흥지역	농업인 소득증대시설						○						15)	
	관광농업·주말농원사업 시설						○							
	태양에너지 발전설비							○						
	단독주택·근린생활시설 일부 ¹⁶⁾	○												
	제1종근린생활시설 일부 ¹⁷⁾	○												
	공장·공동주택	○						x						
	숙박·위락시설·골프연습장 등 ¹⁸⁾	○			x									

범례: ○ 신설, x폐지 / 허용시설 추가, 허용면적 변화(완화 또는 강화)
 완화(1차), 완화(2차), 완화(3차 이상) / 강화(1차), 강화(2차), 강화(3차 이상)

주: 1) 정자, 운동시설 추가

- 2) 농업인 공동운영 시설에 보건진료소, 마을공동주차장, 마을공동취수장 추가
- 3) 국가·지자체, 농업생산자단체가 설치하는 시설(목욕탕, 운동시설, 구판장) 항목 추가
- 4) 국가·지자체, 농업생산자단체가 설치하는 시설에 농기계 보관시설 추가
- 5) 화장실, 농업인 복지회관 추가
- 6) 응급의료헬기장, 비상대피시설 추가
- 7) 어업인 주택, 어업용 시설 추가
- 8) 콩나물 재배사 추가(면적제한 1,500㎡)
- 9) 가축분뇨 처리시설 추가
- 10) 가축방역 소득시설 추가
- 11) 농산어촌 체험시설, 가공품 판매시설 추가
- 12) 태양에너지 발전설비 추가
- 13) 농수산물가공품 판매시설 범위 확대(임·축산물 포함), 태양에너지 발전설비 허용범위 확대
- 14) 산지유통시설 범위 확대(수산물 포함), 농산어촌 체험시설 허용범위 확대, 농기자재 제조시설 추가
- 15) 농촌융복합산업시설, 농어촌형 승마시설, 농수산업 및 식품관련 시험·연구시설, 국내산 농수산물 가공·처리·유통시설, 농기자재 제조·수리·판매시설, 작물재배시설 등 추가
- 16) 제1종근린생활시설(소매점, 의료시설, 공공시설, 마을회관 등), 제2종근린생활시설(서점, 총포판매소, 사진관, 표구점, 장의사, 동물병원, 독서실, 기원, 공연장, 종교집회장, 게임 관련 시설, 학원, 교습소, 직업훈련소, 체육시설(골프연습장 제외), 일반업무시설 등)
- 17) 공중화장실·대피소, 통신용 시설·정수장·양수장 등
- 18) 일반음식점, 휴게음식점, 제과점, 단란주점, 안마시술소, 노래연습장

자료: 1996~2019 농지법, 농지법 시행령, 농지법 시행규칙

(2) 농지전용허가 완화

- 「농지법」 상 농지전용허가 제한시설은 도시지역, 계획관리지역 및 개발진흥지구에는 적용하지 않음
 - 그 밖의 지역에서는 음식점, 수련·업무·숙박시설, 농수산업 관련시설, 골프장 등 전용허가 제한시설의 종류가 확대
 - 아파트 등 주거시설, 종교시설, 변전소, 시장·공장·창고, 골프장 등은 규제를 완화하는 반면, 음식점, 숙박시설, 농수산업 관련 시설 등은 규제를 강화

<표 3-38> 농지전용허가 제한 대상 시설

연 도	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19
도시지역	○																							
계획관리지역 ¹⁾	○																							
개발진흥지구							○																	
그 외 지역																								
대기오염 배출시설	⊗			4)																				
폐수배출시설	⊗			5)																				
아파트 등	○																							
기숙사	○										X													○
휴게음식점 일반음식점 등	○										⊗													
문화 및 집회시설					○						⊗													
종교시설			○																					
운수시설, 직업훈련소 등											⊗													
노유자 시설	○																							
수련시설	○																							
업무시설	○										⊗													
숙박시설	○										⊗ ⁶⁾													
지역자치센터 등 ²⁾	○																							
변전소				⊗							○													
운동시설	○																							
도소매시장, 공장, 창고	○																							
관광농원							○																	
태양에너지 및 발전설비																								○
농수산업 관련 시설 ³⁾	○																					○		
골프장	○																							

범례: ○ 포함, x 제외, ⊗ 허가 제한 / □ 완화(1차), □ 완화(2차), □ 완화(3차 이상) / □ 강화(1차) □ 강화(2차)
 □ :면적기준 조정(완화 또는 강화) □ : 시설물 추가

주: 1) '02년 이전에는 준도시지역

2) 지역자치센터, 파출소, 지구대, 소방서, 우체국, 방송국, 보건소, 공공도서관, 건강보험공단 사무소 등 (바닥면적 1천제곱미터 미만)

3) 농어촌형 승마시설, 농수산업 및 식품 관련 연구시설, 농수산물 유통시설, 농기자재 판매시설 등

4), 5) 전용허가 제외 시설물 지정(pisotive 방식)에서 지정된 시설물을 제외하고 모두 제외(negative 방식)으로 변경

6) '06.5 전용허가 제한시설로 설정하였으나 이후 제주특별자치도법 상 휴양펜션업 시설은 제한시설에서 제외

자료: 1996~2019 농지법, 농지법 시행령, 농지법 시행규칙

(3) 농지보전부담금 감면 확대

- 농지보전부담금의 감면 대상 및 감면 비율은 지속적으로 확대
 - 농업진흥지역은 도로 등 공공시설의 보전부담금 감면비율 확대
 - 도로, 철도, 댐, 농어업인 주택, 농·축산·어업용 시설, 농수산물 가공·처리시설 등 기반시설 및 농어촌은 100% 감면 대상에 포함

<표 3-39> 농지보전부담금 감면대상 및 감면비율 (농업진흥지역 안)

연 도	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19
도로(도로법) 등 ¹⁾	○	...2)	...	...3)	...	...	...	...4)	...	...	...5)	...	...	...	...	...	...	...	...	...6)	...	...7)	...
농공단지	○	x																○8)	...	...	...	...	...
산업단지(비수도권)																		○	
창업 중소기업 공장																		○9)	...	...
공항, 항만, 어항시설 등 ¹⁰⁾	○11)	..	..	..	..	..	..	...12)	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
학교·교육시설	○	
농어촌 특산물생산단지 등 ¹³⁾	○	x						
오지개발사업용지						○	x										
농촌의료·복지시설(비영리)	○	x																

법례: ○ 포함, x 제외 / 감면비율: .. 50% ... 100% / □ 완화(1차), □ 완화(2차), ■ 완화(3차 이상) / □ 강화

주: 1) 농어촌도로, 임도, 다목적댐 제당·수물지, 철도·도시철도시설, 생활환경정비사업용지, 농어업인 주택, 농지전용 신고시설, 농·축산·어업용 시설, 국토보존시설, 초지조성용지, 민간설치 공용·공공용시설, 농수산물 가공·처리시설

2) 준보전산지 사업시설 추가

3) 농어촌주거환경개선사업용지 추가

4) 도로(국토계획법), 재해를 입은 단독주택(특별재해지역 내), 농업인 공동편의시설, 농산물 산지유통시설 추가

5) 문화재 보존·정비·활용시설 추가

6) 타 법률 면제시설 추가(다른 법률에 의해 농지보전부담금이 면제되는 시설), 벤처기업집적시설, 문화산업단지, 주한미군시설사업, 산업기술단지, 「농업협동조합법」에 따라 설치하는 시설, 「수산업협동조합법」에 따라 설치하는 시설, 「산림조합법」에 따라 설치하는 시설, 「중소기업은행법」에 따라 설치하는 시설, 「친수구역 활용에 관한 특별법」에 따른 사업부지, 사회적협동조합이 설치하는 시설, 「군공항이전법」에 따라 설치하는 이전지원사업 시설, 「고도육성법」에 따라 설치되는 공용·공공용 시설, 「공항소음방지법」에 따라 설치되는 공용·공공용 시설

7) 농산어촌 체험시설 추가

8) 비수도권에서 소기업을 50% 이상 유치하는 농공단지 100% 감면 추가

9) 비수도권에 입지하는 중소기업 공장 추가

10) 농어촌관광 휴양사업시설, 유기질 비료·사료 제조시설, 농수산업 관련 시험·연구시설(가축 품종개발), 국방·군사 시설, 발전댐·상수도댐 제당·수물지, 수목원, 폐기물·폐수 등 처리시설, 전기·에너지시설, 제주도 골프장용지, 공사·민간투자사업자 설치 상하수도·어항·전기·에너지시설, 공공설치 공용·공공용시설

11) 농촌 부모협동·민간어린이집 추가

12) 식물원 부대시설 추가

13) 농업기계시험·연구시설

자료: 1996~2019 농지법, 농지법 시행령, 농지법 시행규칙

- 농업진흥지역 밖은 농지보전부담금의 100% 감면비율이 높고, 감면시설도 증가

농촌공간계획 도입 및 제도화 방안 연구

<표 3-40> 농지보전부담금 감면대상 및 감면비율 (농업진흥지역 밖)

연 도	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19
도로(도로법) 등 ¹⁾	○	…2)	…	…3)	…	…	…	…4)	…	…	…5)	…	…	…	…6)	…	…7)	…	…	…8)	…	…9)	…	
농공단지	○	…10)	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…11)	…	…	…	…	…	
산업단지(비수도권)		○	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…12)	…	…	…	
창업 중소기업 공장										○	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…13)	…	…	
공항, 항만, 여항시설 등 ¹⁴⁾	○	…	…	…15)	…	…	…	…	…	…	…16)	…17)	…	…	…18)	…	…	…19)	…	…	…20)	…	…21)	…
학교·교육시설	○	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…	
관광지 및 관광단지								○	…	…	…	…	…22)	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…	
농업기계 시험·연구시설	○	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…	
농어촌 특산품생산단지	○	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…	X						
오지개발사업용지							○	…	…	…	…	…	…	X										
연수수련시설							○	…	…	…	…	…	X											
농촌의료·복지시설	○	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…23)	…	…	…	…	…	
공공기관 사육, 폐광										○	…	…	X											
유통·터미널·배송단지 ²⁴⁾				○	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…	X							
우주센터시설						○	…	…	…	…	…	X												
체육시설 용지												○			X									

범례: ○ 포함, × 제외 / 감면비율: .. 50%, ... 100% / □ 완화(1차), ■ 완화(2차), ■ 완화(3차 이상) / □ 강화

주: 1) 농어촌도로, 임도, 다목적댐 제당·수몰지, 철도·도시철도시설, 생활환경정비사업용지, 농어업인 주택, 농지전용 신고시설, 국토보존시설, 농·축산·어업용 시설, 농어촌관광 휴양사업시설, 유기질 비료·사료 제조시설, 농수산업 관련 시험·연구시설(가축 품종개발), 초지조성용지, 민간설치 공용·공공용시설, 농수산물 가공·처리시설, 국방·군사시설

- 2) 준보전산지 사업시설 추가
- 3) 농어촌주거환경개선사업용지, 농산물 산지유통시설, 산림 추가
- 4) 도로(국토계획법), 재해를 입은 단독주택(특별재해지역 내), 농업인 공동편의시설, 한계농지정비지구 설치시설용지, 공공임대주택용지 추가
- 5) 문화재 보존·정비·활용시설 추가
- 6) 학교용지 추가
- 7) 전통사찰 설치 문화유산시설 추가
- 8) 타 법률 면제시설 추가(다른 법률에 의해 농지보전부담금이 면제되는 시설)
 벤처기업집적시설, 문화산업단지, 주한미군시설사업, 산업기술단지, 「농업협동조합법」에 따라 설치하는 시설, 「수산업협동조합법」에 따라 설치하는 시설, 「산림조합법」에 따라 설치하는 시설, 「중소기업은행법」에 따라 설치하는 시설, 「친수구역 활용에 관한 특별법」에 따른 사업부지, 사회적협동조합이 설치하는 시설, 「군공항이전법」에 따라 설치하는 이전지원사업 시설, 「고도육성법」에 따라 설치되는 공용·공공용 시설, 「공항소음방지법」에 따라 설치되는 공용·공공용 시설
- 9) 농산어촌 체험시설 추가
- 10) 수도권 농공단지만 100% 감면으로 변경
- 11) 비수도권에서 소기업을 50% 이상 유지하는 농공단지 100% 감면 추가
- 12) 미군 반환부지 산업단지 추가
- 13) 비수도권에 입지하는 중소기업 공장 추가
- 14) 발전댐·상수도댐 제당·수몰지, 수목원, 폐기물·폐수 등 처리시설, 전기·에너지시설, 제주도 골프장용지, 공사·민간투자사업자 설치 상하수도·어항·전기·에너지시설, 농업기계수리시설, 석탄근로자시설, 근로복지시설, 공공설치 공용·공공용시설
- 15) 농촌 부모협동·민간어린이집, 자활용사촌 추가
- 16) 식물원 부대시설, 경제자유구역 설치시설, 기업도시설치시설, 행복도시 설치시설, 주말·체험농주택 추가
- 17) 혁신도시 설치시설 추가
- 18) 학교용지(조성원가의 50 또는 70%로 공급하는 경우) 추가
- 19) 철도·도시철도 연구·교육시설 추가
- 20) 낙후지역 설치시설 추가
- 21) 태양에너지 발전설비, 새만금 설치시설 추가
- 22) 관광사업의 시설용지 및 체육시설이 분리되어 50% 감면 → 2015년 국제회의업의 시설용지(50% 감면)
- 23) 영리 의료·복지시설은 50% 감면이 유지되다가 2013년 감면대상에서 제외
- 24) 공공이 설치하는 시설은 100%, 민간이 설치하는 시설은 50% 감면

자료: 1996~2019 농지법, 농지법 시행령, 농지법 시행규칙

4) 계획이익의 사유화

- 농업진흥지역 해제지역은 농림지역에서 도시지역 및 관리지역으로 용도지역이 변경되면서 농지가격이 상승하여 계획이익의 사유화 초래
 - 파주시의 경우 농업진흥지역에서 해제된 농림지역이 생산관리지역(61.8%), 보전관리지역(34%), 계획관리지역(4.2%)으로 편입
 - 세종특별자치시의 경우 농업진흥지역에서 해제되면서 농림지역이 생산관리지역(54.8%), 보전관리지역(9.1%), 계획관리지역(36.1%)으로 편입
 - 화성시의 경우 농업진흥지역에서 해제된 농림지역이 관리지역 86.1%, 녹지지역 5.4%, 농림지역 8.6%으로 편입

<표 3-41> 농업진흥지역 해제 후 용도지역 변경 사례

(단위: m², %)

분류	농림지역 면적 (농업진흥지역 해제 면적)	용도지역 변경 현황			
		용도지역	면적	비율	
파주시 ⁸⁴⁾	942,119.2	보전관리	320,429.0	34.0	
		생산관리	581,783.2	61.8	
		계획관리	39,907.0	4.2	
		합계	942,119.2	100	
세종특별자치시 ⁸⁵⁾	1,974,415	보전관리	179,365	9.1	
		생산관리	1,082,188	54.8	
		계획관리	712,862	36.1	
		합계	1,974,415	100	
화성시 ⁸⁶⁾	4,536,629.8	녹지 지역	생산	84,940.0	1.9
			자연	160,029.1	3.5
		관리 지역	보전	173,066.0	3.8
			생산	3,092,019.6	68.2
			계획	637,448.0	14.1
		농림지역 ⁸⁷⁾	389,127.1	8.6	
		합계	4,536,629.8	100	

자료: 연구진 직접 작성

84) 경기도 고시 제2019-237호(2019.10.31.), 파주 도시관리계획(용도지역)결정(변경) 및 지형도면 고시

85) 세종특별자치시 고시 제2018-123호(2018.4.30.), 도시관리계획 결정(변경) 및 지형도면 고시

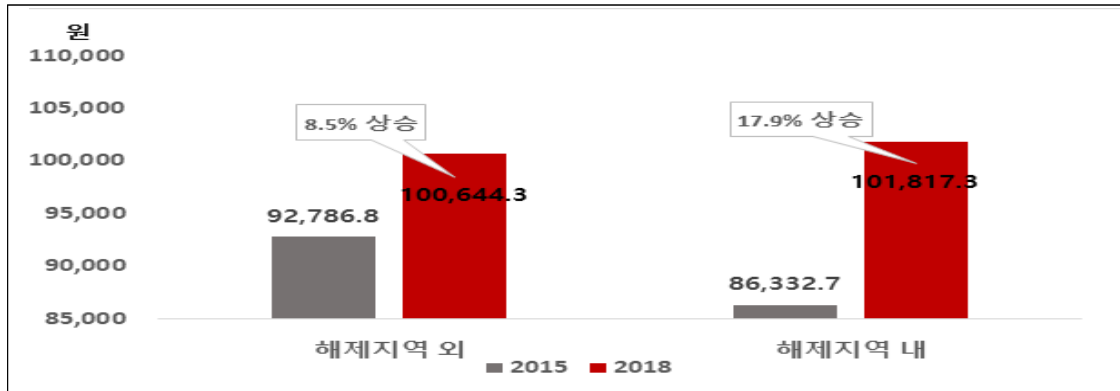
86) 화성시 고시 제 2018-506호(2018.10.22.), 도시관리계획 결정(변경) 및 지형도면 고시

87) 농업진흥지역이 해제되었으나 농림지역에 존치한 경우로 해당 사유는 관계기관 협의의견 반영, 도시계획위원회의 심의의견 반영 등으로 구성

농촌공간계획 도입 및 제도화 방안 연구

- 농업진흥지역이 해제되는 경우 규제완화에 따른 잠재적 개발가치 상승으로 인해 다른 지역 농지보다 농지가격 상승
 - 최근 3년 간 경기도 전체 농지가격은 9% 상승, 해제지역 이외의 농지는 8.5% 상승한 반면, 농업진흥지역 해제지역의 농지가격은 17.9% 상승

<그림 3-26> 농업진흥지역 해제지역 내외의 농지가격 변화(경기도)



<표 3-42> 농업진흥지역 해제지역 내외의 농지가격 변화(경기도)

(단위: 개, km², 원, %)

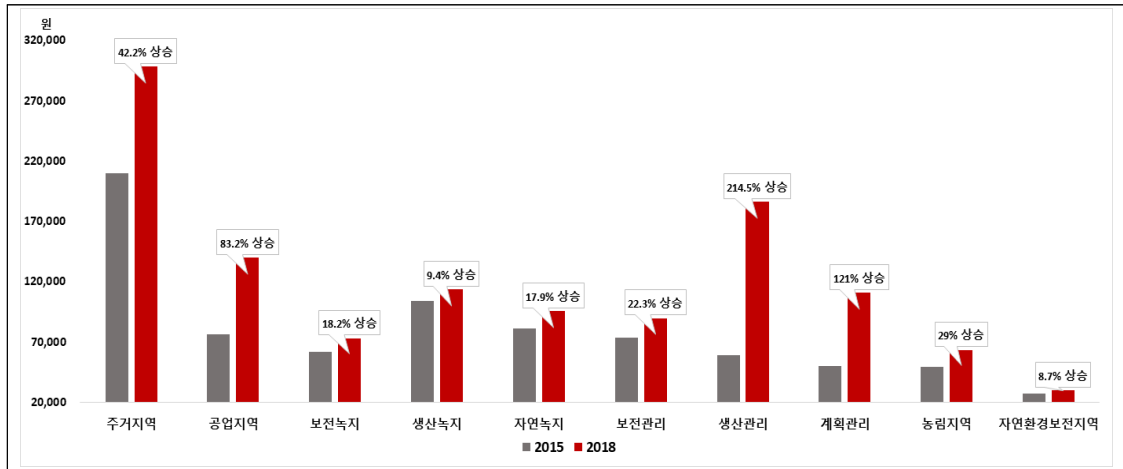
구분	2015년			2018년			상승률
	필지	면적	평균지가	필지	면적	평균지가	
전체지역	917,542	1,179.5	92,411.8	917,542	1,179.5	100,712.4	9.0
전	408,984	410.6	118,961.8	408,984	410.6	129,660.7	9.0
답	508,558	768.9	78,232.9	508,558	768.9	85,252.6	9.0
해제지역 외	863,330	1,111.0	92,786.8	863,330	1,111.0	100,644.3	8.5
전	396,279	396.1	119,726.6	396,279	396.1	130,344.1	8.9
답	467,051	714.9	77,859.9	467,051	714.9	84,188.1	8.1
해제지역 내	54,212	68.5	86,332.7	54,212	68.5	101,817.3	17.9
전	12,705	14.5	98,095.9	12,705	14.5	111,014.9	13.2
답	41,507	54.0	83,170.5	41,507	54.0	99,344.7	19.4

주1: 경기도의 전, 답 중 필지별 고유번호(PNU)가 변하지 않은 지역을 대상으로 하였으며, 농업진흥지역의 해제 여부에 따른 평균 단가의 상승률 변화를 분석하였음

2) 평균 지가는 m²당 평균 가격[(개별공시지가*개별 면적)/전체 면적]

- 특히, 농업진흥지역 해제로 인해 생산관리지역 내 농지가격은 214.5%, 계획관리지역 내 농지가격은 121% 상승

<그림 3-27> 농업진흥지역 해제지역의 용도지역별 지가 변화(경기도)



<표 3-43> 농업진흥지역 해제지역의 용도지역 및 지가 변화(경기도)

(단위: 천m², 원, %)

구분	2015년		2018년		면적 증감	지가변동율		
	면적	평균지가	면적	평균지가				
도시지역	주거지역	343.7	209,694.5	1,367.8	298,193.4	1,024	42.2	
	상업지역	-	-	-	-	-	-	
	공업지역	56.4	76,257.9	258.7	139,698.4	202	83.2	
	녹지지역	보전	2.2	61,809.5	2.2	73,082.6		18.2
		생산	39,936.4	103,947.2	38,888.4	113,725.8	△1,048	9.4
자연		9,519.6	80,994.0	9,527.3	95,484.2	8	17.9	
관리지역	보전관리	19.6	73,462.5	24.2	89,816.3	5	22.3	
	생산관리	2.2	59,266.7	154.5	186,375.5	152	214.5	
	계획관리	48.5	50,153.9	228.0	110,818.0	180	121.0	
농림지역	18,550.3	49,143.1	18,024.0	63,388.4	△526	29.0		
자연환경보전지역	41.8	27,364.7	45.7	29,743.5	4	8.7		
전체	68,520.8	86,332.7	68,520.8	101,817.3		17.9		

주 1) 2016년 해제된 전체 127,462필지 중 용도지역과 공시지가 추정이 가능한 전, 답(54,512필지)을 대상으로 분석
 2) 평균 지가는 m²당 평균 가격(개별공시지가*개별 면적)/전체 면적]

- 경기도에서 농업진흥지역이 해제된 필지 중 농지(전,답)의 지가상승액은 약 1조 610억원이며, 경기도의 전체 해제면적을 고려할 때 약 1조 6,883억원의 계획이익이 사유화

<표 3-44> 농업진흥지역 해제 지역의 지가상승액

(단위: 억원)

농업진흥지역 해제지역	2015년 지가총액	2018년 지가총액	지가상승액
전답(68.5km ²)	59,155.9	69,766.1	10,610.2
전체(109km ²)	94,131.3	111,014.7	16,883.4

주: 전답가격은 공시지가 합산액이며, 해제지역 전체지가는 면적 대비 추정금액

제Ⅳ장 농촌지역 공간관리제도 정비방안

1. 기본방향
2. 정비방안

제Ⅳ장 농촌지역 공간관리제도 정비방안

1. 기본방향

1) 농촌토지의 계획적 관리

- 농촌계획은 산발적 계획수립으로 인해 계획체계가 확립되어 있지 못하고, 계획 내용상 공간관리 기능이 부족하여 농촌공간을 관리하는 데 한계
- 농촌개발사업은 농촌공간에 대한 고려 없이 개별적인 사업추진으로 인해 사업의 실효성이 저하
- 따라서 토지이용계획을 포함하여 농촌계획을 수립하고, 도시계획과의 연계를 통해 농촌계획을 체계적으로 정비할 필요

2) 농촌토지의 효율적 이용

- 농촌지역은 주거와 축사, 주거와 공장, 농지와 축사 등 토지이용의 충돌이 발생하고 있으며, 농지는 도시용지 공급수단으로 무분별하게 잠식되고 있으며, 농지전용을 통한 전용이익이 사유화되고 있음
- 농촌지역의 토지이용 관리수단은 농림지역, 관리지역, 취락지구 등이 있으나, 농촌토지의 특성과 농촌현실에 부합하는 관리수단은 부족하고, 농지의 환경적 가치를 반영할 수 있는 제도적 장치 미비
- 따라서 농촌지역에 적합한 관리수단을 마련하여 농촌지역의 토지를 효율적으로 관리할 필요가 있으며, 농지의 보전가치를 반영하여 농지규제를 차등화하고, 농지전용이익은 농지규제에 따른 손실을 보전할 필요

<그림 4-1> 기본방향 및 정비방안

정비방향	정비방안	세부내용
농촌토지의 계획적 관리	농촌계획의 체계적 정비	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농촌계획 간 관계 재정립 ○ 계획수립 권한의 조정 ○ 농촌계획의 공간관리 강화
	농촌개발사업의 실효성 제고	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농어촌정비사업의 통합 및 조정 ○ 농촌계획시설 도입 ○ 농어촌정비사업의 절차 투명화
	도시계획과의 연계성 제고	<ul style="list-style-type: none"> ○ 계획형식상 연계 ○ 계획내용상 연계 ○ 계획절차상 연계
농촌토지의 효율적 이용	농촌토지의 효율적 관리	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농촌지역 용도지역의 개편 ○ 농촌형 토지이용지구의 신설 ○ 취약지구의 개선
	농지의 합리적 관리	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농지개념의 재정립 ○ 농지의 등급화 추진 ○ 농지전용 허가기준의 합리화 ○ 농지보전부담금 강화 ○ 농지보전직불금 도입

2. 정비방안

1) 농촌계획의 체계적 정비

(1) 농촌계획 간 관계 재정립

① 계획유형의 통합 및 조정

- 유사한 성격의 계획을 통합·조정하여 계획유형을 단순화
 - 농어촌마을정비계획(농어촌정비법 제101조), (농어촌마을)정비계획(농어촌마을 주거환경 개선 및 리모델링 촉진을 위한 특별법 제6조), 농어촌산업 육성 기본계획(농어촌정비법 제73조), 생활환경 정비계획(농어촌정비법 제54조) 등 유사계획의 통합 및 조정⁸⁸⁾

88) 김승중 외, 2019, 국토의 효율적 이용을 위한 농촌계획체계 정비방향, 국토연구원, p.76

② 농발계획과 삶의 질 계획 간 위상 정립

- 농발계획은 농촌지역 개발뿐 아니라 농업 및 식품산업 전반을 다루는 기본계획의 성격을 갖고 있으므로 삶의 질 계획에 대한 상위계획으로서의 관계를 명확히 할 필요⁸⁹⁾
- 삶의 질 법은 농업·농촌 및 식품산업기본법에 따라 농어촌의 종합적·체계적 개발을 촉진하는 데 필요한 사항을 규정하는 것을 목적으로 하고 있으나,⁹⁰⁾ 다른 계획들과의 관계에 대한 규정은 미비
- 따라서 삶의 질 계획 수립시 농발계획의 내용을 고려하도록 삶의 질 법상 다른 계획과의 관계 규정을 신설⁹¹⁾

③ 시·군 농촌계획의 역할 구분

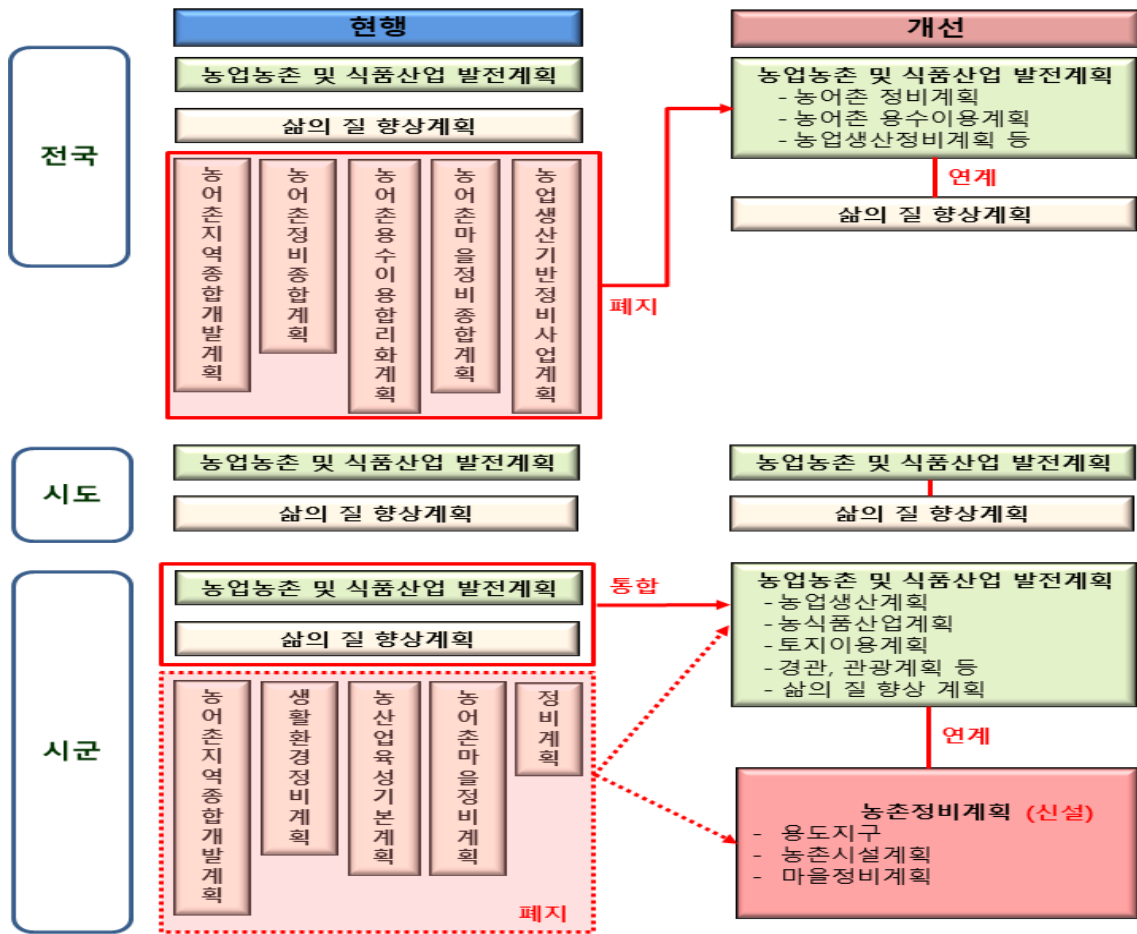
- 시·군 농촌계획은 농촌지역의 발전을 위한 공간구조를 설정하고, 토지이용의 방향을 모색하는 기본계획과 정주·생산·토지이용·농촌시설 등의 배치와 규모를 구체적으로 실현하는 정비계획으로 구분
- 기본계획은 농업·농촌·식품산업 발전계획 중 농촌부문을 강화하여 공간구조와 토지이용 방향을 설정
- 정비계획은 유사 농촌계획을 통합하여 정주·토지이용·농촌시설 등에 관한 종합계획을 수립
- 현행 농어촌지역 종합개발계획(삶의 질법 제38조), 농어촌정비종합계획(농어촌정비법 제4조) 농어촌마을정비계획, 생활환경 정비계획 등을 통합
- 농촌공간 기본계획과 정비계획은 도시·군기본계획과 도시·군관리계획과 연계를 통해 실효성을 제고

89) 김승중 외, 2019, 국토의 효율적 이용을 위한 농촌계획체계 정비방향, 국토연구원, p.77

90) 이 법은 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」, 「산림기본법」, 「해양수산발전 기본법」 및 「수산업·어촌 발전 기본법」에 따라 농어업인들의 복지증진, 농어촌의 교육여건 개선 및 농어촌의 종합적·체계적인 개발촉진에 필요한 사항을 규정함으로써 농어업인들의 삶의 질을 향상시키고 지역 간 균형발전을 도모함을 목적으로 한다(농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법 제1조).

91) 예컨대 삶의 질 법 제4조의2를 신설하여 “농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 기본계획은 「농업·농촌 및 식품산업기본법」 상 농업·농촌 및 식품산업기본계획, 「산림기본법」 상 산림기본계획, 「해양수산발전 기본법」 상 해양수산발전기본계획, 「수산업·어촌 발전 기본법」 상 수산업·어촌 발전 기본계획을 고려하여야 한다.”는 규정을 마련할 필요

<그림 4-2> 농촌계획의 관계 재정립 방안



(2) 계획수립 권한의 조정

- 사업계획 성격의 농촌계획은 시장·군수가 수립하도록 개선
 - 농어촌지역 종합개발계획(삶의 질법 제38조), 농어촌정비종합계획(농어촌정비법 제4조), 농어촌용수이용 합리화계획(농어촌정비법 제15조), 농업생산기반정비사업 기본계획 및 정비계획(농어촌정비법 제8조 및 제9조), 농어촌마을 정비종합계획(농어촌마을 주거환경 개선 및 리모델링 촉진을 위한 특별법 제5조) 등
- 농어촌 경관관리계획은 시장·군수가 수립하도록 개선
 - 농어촌정비사업시행자가 수립하도록 규정(농어촌정비법 제5조)하고 있으나, 농발계획 수립지침에서는 이미 시·군의 부문별 계획으로 경관계획을 포함하도록 규정⁹²⁾

92) 지역 농발계획 수립지침(3.7.4)에 따르면, 경관계획은 농촌마을 경관계획, 녹화경관계획, 하천 및 해안 경관계획, 생태경관계획(농경지 경관 및 축사 경관) 등을 수립하도록 규정

- 농식품부장관은 관련계획 수립지침을 마련하고, 시·도 및 시·군의 농촌관련 계획 수립내용에 대한 관리·감독기능을 수행
 - 농식품부장관은 농촌계획의 수립지침을 통해 계획수립 내용을 관리
- 도는 시·군의 농촌계획 수립에 대한 권한을 강화하여 시·군 농촌계획 수립 시 이를 승인
 - 시장·군수가 수립하는 농촌계획은 광역지방자치단체가 승인하도록 개선

(3) 농촌계획의 공간관리 강화

- 농발계획의 공간관리기능을 강화하여 농촌공간의 발전방향을 설정⁹³⁾
 - 농촌지역의 개발수준, 환경, 토지이용 변화, 빈집, 건축물 노후도, 농산업의 변화, 중심마을과 배후마을의 관계 등을 고려하여 기존 공간구조의 문제점을 분석하고, 농촌공간의 발전 방향을 설정
- 농촌지역의 대내외적 여건변화를 분석하고, 장래 인구변화를 고려하여 농촌지역의 정주생활권 및 중심생활권을 설정⁹⁴⁾
 - 농촌지역의 발전 전망, 토지이용의 특성, 농촌마을의 특성, 자연환경 및 생활환경 등을 고려하여 농촌지역의 정주생활권 및 중심생활권을 설정
 - 생활권별 인구 및 가구의 분포, 인구밀도의 변화 요인 등을 검토하여 상주인구, 주간인구, 인구구조, 유동인구, 귀농 및 귀촌인구, 고령인구 등 생활권별 농촌인구의 유지계획을 수립
 - 아울러 생활권별 농어촌서비스기준 달성 수준을 검토하고, 보건 및 복지, 교육 여건, 정주생활기반, 경제활동 및 일자리, 문화·여가, 환경·경관, 안정 등 농어촌서비스기준을 달성하는 데 필요한 공공서비스계획 등을 수립
- 농촌지역의 토지이용현황을 분석하여 토지이용을 위한 용도배분을 검토⁹⁵⁾
 - 예컨대 인구변화 및 고령화, 건축물 노후도, 토지이용변화, 농촌중심지 및 생활권 분석, 기타 농업환경 및 경관 등의 분석을 통해 토지이용의 수요를 파악하고, 농촌활성화에 필요한 마을 조성, 정비, 기초생활시설, 농산업 육성 등 토지이용 고려

93) 김승종 외, 2019, 국토의 효율적 이용을 위한 농촌계획체계 정비방향, 국토연구원, p.78

94) 김승종 외, 2019, 국토의 효율적 이용을 위한 농촌계획체계 정비방향, 국토연구원, p.78

95) 김승종 외, 2019, 국토의 효율적 이용을 위한 농촌계획체계 정비방향, 국토연구원, p.78

- 주거용지는 기존마을재생, 신규마을조성, 상업 및 서비스용지는 소도읍 중심지 활성화, 산업용지는 농산물가공공장, 농공단지 및 축산시설, 농업용지는 우량농지 보전, 보전용지는 경관 및 환경보전, 기타 공공용지는 보건 및 복지, 공원 및 위락시설 등 공공시설 등을 고려하여 농촌지역 공간관리의 토대를 마련
- 농지이용계획은 지대별·용도별 이용계획 및 농지전용계획을 삭제하고, 들녘경영체 및 발작물공동경영체 육성 등에 필요한 농지의 규모화 및 집단화 계획을 구체화⁹⁶⁾

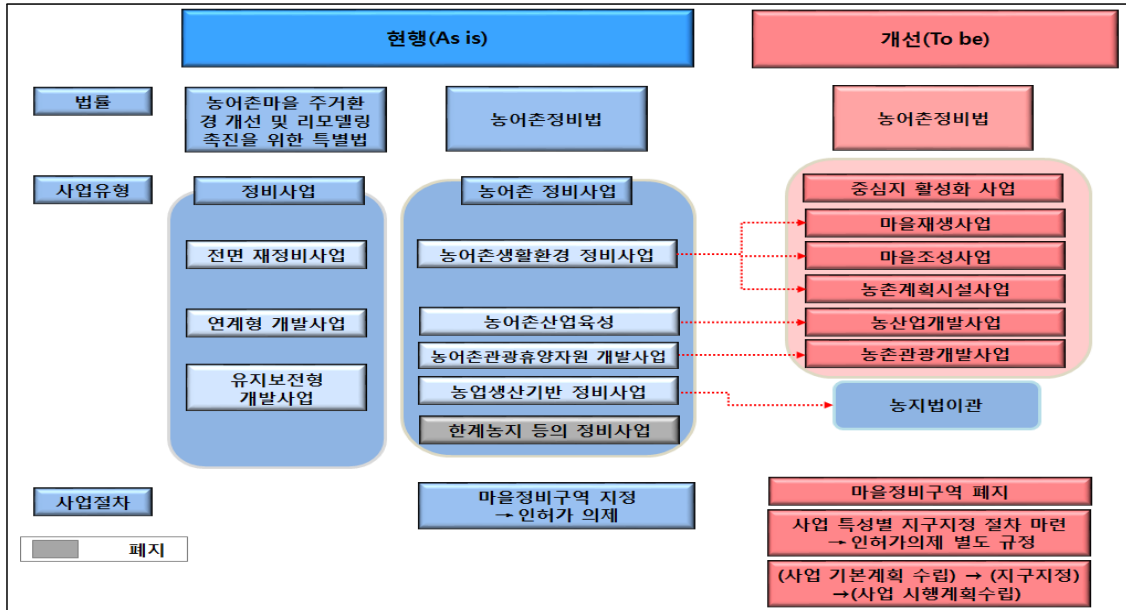
2) 농촌개발사업의 실효성 제고

(1) 농어촌정비사업의 통합 및 조정

- 농촌정비사업의 유형을 명확히 하고, 각 사업별 사업내용과 인허가의제를 연계
 - 농어촌정비사업 하나로 정비사업을 추진하는 것에서 벗어나 농어촌정비사업의 유형을 통합 조정하여 개별사업 별로 지구지정, 사업계획, 인허가가 의제 등을 분리
 - 「농어촌 리모델링 촉진 특별법」 상 정비사업은 「농어촌정비법」 상 농어촌생활환경정비사업과 유사할 뿐 아니라 국토계획법상 특례 규정도 미비하기 때문에 농어촌정비법상 마을재생사업의 유형에 통합하여 정비
- 농어촌정비사업의 유형을 중심지 활성화 사업, 마을재생사업, 마을조성사업, 농촌계획시설사업, 농산업개발사업, 농촌관광사업으로 구분
 - 농업생산기반정비사업은 농지법으로 이관
 - 생활환경정비사업은 마을재생사업, 마을조성사업, 농촌계획시설사업으로 구분
 - 농어촌산업육성사업은 농산업개발사업으로 변경
 - 농어촌 관광 휴양자원 개발사업은 농촌관광개발사업으로 변경
 - 한계농지 등의 정비사업은 폐지하고 유형별 사업으로 대체

96) 김승중 외, 2019, 국토의 효율적 이용을 위한 농촌계획체계 정비방향, 국토연구원, p.76

<그림 4-3> 농어촌 정비사업 개편방안



자료: 저자 작성

(2) 농촌계획시설 제도 도입

- 농촌공동시설 및 생산시설을 도시·군계획시설에 포함하여 농촌계획시설 설치시 토지이용의 특례 부여
 - 농어촌정비법에 농촌계획시설 및 농촌계획시설사업을 규정하고, 농어촌정비법상 농촌계획시설사업을 추진하는 경우 국토계획법상 도시·군계획시설사업을 의제하는 개발행위허가 및 건축제한의 특례 규정을 신설
- 농촌계획시설은 공동이용시설, 가공유통시설 등을 포함⁹⁷⁾
 - 공동이용시설: 농어촌마을도로, 농어촌상수도, 농어촌하수도, 공동편익시설(마을회관, 노인회관, 커뮤니티센터, 도농교류센터), 농어촌테마공원, 마을광장
 - 가공유통시설: 농산물유통시설(APC), 농수산물 가공시설(RPC, FPC)

(3) 농어촌정비사업 절차의 투명화

- 중심지 활성화 사업, 마을재생사업, 마을조성사업, 농촌계획시설사업, 농산업개발사업, 농촌관광사업별로 인허가의제 규정을 별도로 마련

97) 박윤호, 2013, 농어촌정비계획 수립지침 개발 및 농어촌 계획시설 설계 기준설정 연구", 농림축산식품부·한국농어촌공사 농어촌연구원, pp.249~353.

- 사업 기본계획수립, 지구지정, 사업 시행계획 등으로 절차를 구별하고, 지구지정 고시 및 시행계획 승인 고시 등의 절차를 마련
- 마을정비구역은 폐지하고, 개별 사업구역 지정고시에 따른 인허가 의제 등 사업의 특성별로 개별 지구지정 절차 마련

3) 도시계획과의 연계성 제고

[1] 계획형식상 연계

- 공간계획을 포함하는 농촌계획 수립 시 국토·도시계획의 내용을 상호 반영할 수 있도록 법령에 명시⁹⁸⁾
 - 법령상 농발계획 수립시 농촌지역의 공간관리에 관한 정책을 국토종합계획에 반영할 수 있도록 관련 법률에 계획 간의 관계에 대한 명시적인 규정을 마련
 - 현행 농발계획은 국토종합계획, 도종합계획, 도시·군계획과 연계하는 내용을 농발계획수립 지침에서 규정

[2] 계획내용상 연계

- 중앙 농발계획은 국토종합계획과 연계할 수 있도록 농촌지역의 인구, 지역특화, 정주체계 개편, 농지이용 정책방향 등 농촌공간관리 정책방향을 제시⁹⁹⁾
 - 농촌지역의 생활환경정비 기본방침, 농어촌지역종합개발계획, 농업용수이용합리화계획 등 기존 계획을 통합하여 농촌지역의 종합적인 정책계획으로 개편
 - 국토종합계획과 관련하여 농촌인구감소 대응방향, 농촌의 지역특화 발전방향, 광역적 협력 방향, 정주체계 개편방향, 농지이용 정책방향 등 농촌지역 공간관리에 필요한 정책방향을 제시할 필요
- 시군 농발계획 및 농촌정비계획은 도시·군 기본계획 및 도시·군관리계획과 연계
 - 시군 농발계획의 부문별 계획에서 토지이용계획, 생활권계획, 농촌정비계획, 농촌산업계획, 문화복지계획, 도농교류계획, 농촌환경계획, 농촌경관계획, 방재·안전계획 및 자원조달 계획 등을 수립

98) 김승종 외, 2019, 국토의 효율적 이용을 위한 농촌계획체계 정비방향, 국토연구원, p.79

99) 김승종 외, 2019, 국토의 효율적 이용을 위한 농촌계획체계 정비방향, 국토연구원, p.80

- 또한 농촌형 용도지구, 농촌계획시설, 정주생활권 등 농촌지역의 토지이용계획을 실현할 수 있도록 농촌토지이용 관리수단을 마련

(3) 계획절차상 연계

- 농촌계획 수립시 「국토기본법」상 국토계획평가절차를 거치도록 하여 계획수립 대상에 포함¹⁰⁰⁾
 - 농어촌정비 종합계획(농어촌정비법 제4조)은 중앙 농발계획에 포함하여 수립하도록 하고 있으므로 중앙 농발계획은 국토계획평가 대상에 포함
 - 그 밖의 농촌공간관리에 관한 계획 수립 시 국토계획평가를 통해 관련계획 간의 절차적 정당성을 제고

4) 농촌토지의 효율적 관리

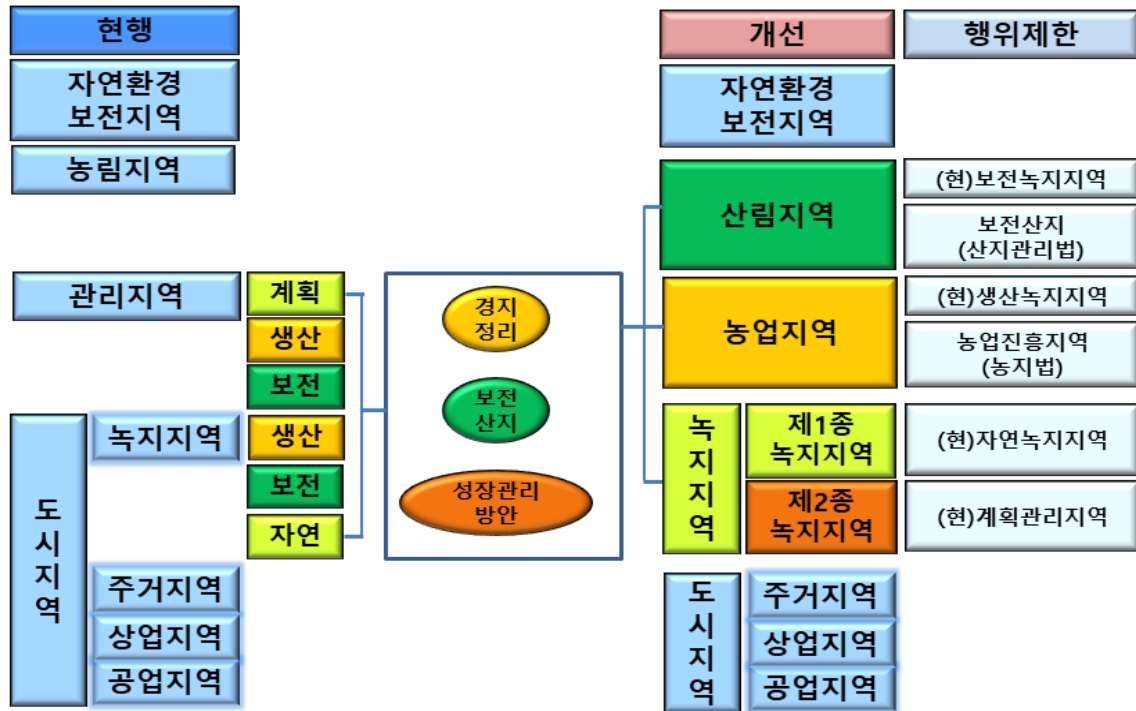
(1) 농촌지역 용도지역의 개편

① 제1안

- 현행 용도지역을 고려하되 토지특성을 반영하여 용도지역을 조정
 - 녹지지역과 관리지역을 통합하고, 농림지역은 농업지역과 산림지역으로 구분
 - 녹지지역과 관리지역 중 경지정리된 농지와 보전산지는 각각 농업지역과 산림지역으로 용도지역을 변경하고, 경지정리된 농지는 농지법상 농업진흥지역으로 지정
 - 생산녹지지역과 생산관리지역은 농업지역에 포함하되, 임야는 산림지역으로 지정하고, 보전녹지지역과 보전관리지역은 산림지역에 포함하되, 농지는 농업지역으로 지정
 - 농업지역의 행위제한은 현행 생산녹지의 행위제한을 따르고, 농업진흥지역은 농지법상 행위제한을 따름
 - 산림지역의 행위제한은 현행 보전녹지의 행위제한을 따르고, 보전녹지는 산지관리법상 행위제한을 따름
 - 자연녹지지역과 계획관리지역은 제1종 녹지지역으로 통합하되, 성장관리방안을 수립하는 경우 제2종 녹지지역을 지정
 - 제1종 녹지지역은 자연녹지지역의 행위제한을 따르고, 제2종 녹지지역은 계획관리지역의 행위제한을 따름

100) 김승중 외, 2019, 국토의 효율적 이용을 위한 농촌계획체계 정비방향, 국토연구원, p.80

<그림 4-4> 용도지역 개편방안(제1안)



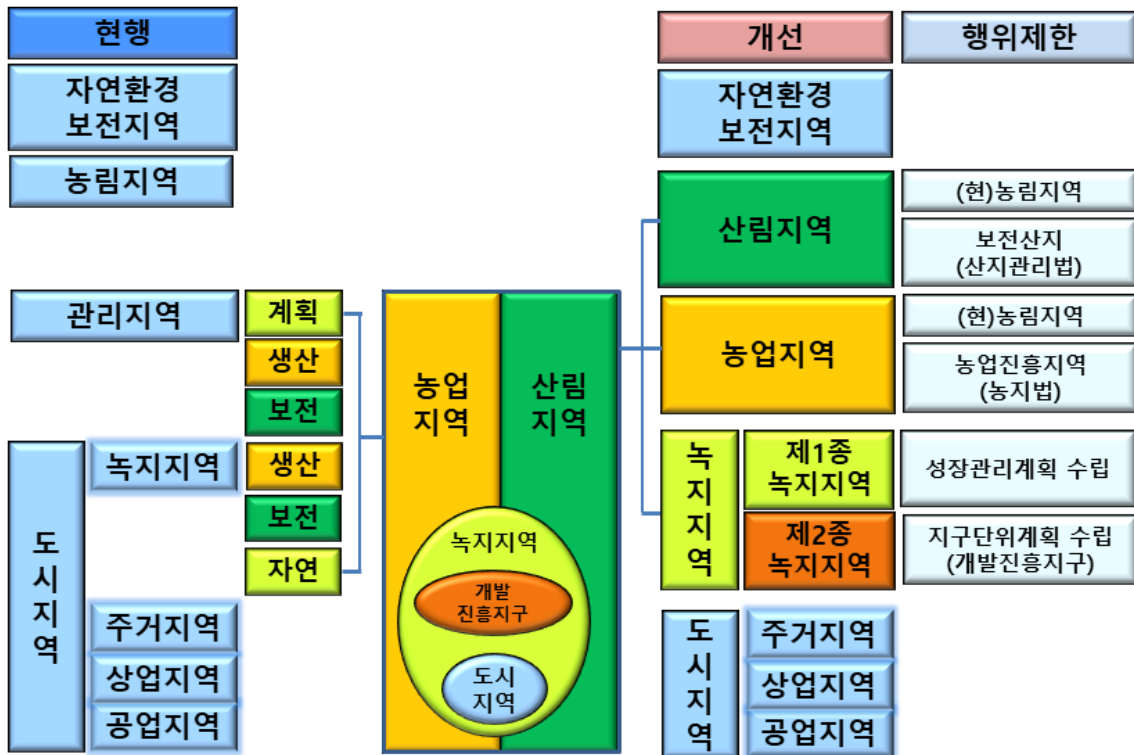
② 제2안

- 토지특성 및 성장관리구역을 고려하여 용도지역을 세분화
 - 도시생태현황지도, 토지적성평가 등 토지특성 및 장래 도시용지 수요를 고려하여 용도지역을 개편
 - 시가화예정용지를 고려하여 성장관리구역을 설정(도시·군기본계획)하고, 성장관리구역을 녹지지역으로 용도지역 결정(도시·군관리계획)
 - 녹지지역을 구분하여 도시지역의 외연적 확산을 방지하고, 계획적 개발을 유도
 - 제1종 녹지지역: 성장관리구역 내 지역 중 개발을 유보한 지역
 - 제2종 녹지지역: 성장관리구역 내 지역 중 개발진흥지구(주거형, 산업형, 복합형 개발진흥지구를 지정)
 - 무분별한 녹지지역 지정을 방지할 수 있도록 녹지지역 지정 총량제 도입하고, 제1종 지역내 성장관리계획 수립을 의무화
 - 녹지지역 지정 총량제: 도시·군계획상 시가화예정용지 규모에 맞추어 유보지역을 지정¹⁰¹⁾

101) 현재 경기도 화성시 도시기본계획 2035에 따르면, 시가화예정용지(25.7km²)에도 불구하고, 계획관리지역은 178.2km²로 과다 지정

- 농림지역을 농지와 산지의 토지특성을 반영하여 농업지역과 산림지역으로 구분
 - 농업지역: 현행 관리지역 및 녹지지역 중 유보지역 밖의 농지, 농업진흥지역
 - 산림지역: 현행 관리지역 및 녹지지역 중 유보지역 밖의 산지, 보전산지

<그림 4-5> 용도지역 개편방안(제2안)



③ 대안의 검토

- 제1안은 기존 틀을 유지하는 단기적인 대안이며, 제2안은 도시성장관리를 강화하여 용도지역을 재편하는 중장기적 대안임
- 제1안은 현행 용도지역의 틀을 유지한 채 녹지지역과 관리지역을 통합하고, 농업지역과 산림지역을 구분하되, 행위제한을 강화
- 제2안은 도시성장의 한계를 제한하는 성장관리계획을 토대로 용도지역을 재편
- 용도지역의 변경 및 조정은 재산권의 제한, 지가 변동을 수반하는 만큼 국민적 저항이 우려되기 때문에 사회적 합의가 필요

<표 4-1> 용도지역 개편방안

구분	제1안	제2안
장점	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기존 용도지역제도의 틀 유지 ○ 농업지역 및 산림지역 등 보전지역 확대 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 도시성장을 고려한 계획적 관리 가능 ○ 보전지역과 개발지역의 한계를 명확히 구분
단점	<ul style="list-style-type: none"> ○ 현행 용도지역제도의 한계 지속 ○ 지가 하락 및 허용행위 제한에 따른 민원 발생 우려 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 용도지역의 전면적인 재조정에 따른 사회적 합의 필요 ○ 기존제도 개편에 따른 행정적 부담 증가 ○ 지가 상승 및 하락 발생에 따른 주민 저항 우려
제도 개선	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농림지역 구분(농업지역, 산림지역) ○ 녹지지역 및 관리지역 통합 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농림지역 구분(농업지역, 산림지역) ○ 녹지지역 및 관리지역 통합 ○ 성장관리계획 수립 ○ 녹지지역 지정 총량제 도입
법제 정비	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 개정(제6조, 제7조, 제36조 등) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 개정(제6조, 제7조, 제36조, 제58조 등)

(2) 농촌형 용도지구의 신설

① 마을보호지구

- 농촌지역은 취약인근에 공장이 난립하는 등 토지이용 간에 충돌이 발생하고 있으나, 이를 관리할 수 있는 수단이 부족
- 국토계획법은 주거환경 보호를 위해 도시·군계획조례에 따라 특정용도제한지구를 지정할 수 있도록 규정
 - 주거 및 교육 환경 보호나 청소년 보호 등의 목적으로 오염물질 배출시설, 청소년 유해시설 등 특정시설의 입지를 제한할 필요가 있는 경우에 특정용도제한지구를 지정할 수 있음(국토계획법 제37조 제1항 제8호)
 - 특정용도제한지구 안에서는 주거기능 및 교육환경을 훼손하거나 청소년 정서에 유해하다고 인정하여 도시·군계획조례가 정하는 건축물을 건축할 수 없음(국토계획법 시행령 제80조)
 - 특정용도제한지구 관련 도시·군계획조례에 따르면 지자체별로 숙박시설, 위락시설, 위험물 저장 및 처리시설을 제한하고 있으나, 공장 설치의 제한 여부는 차이가 있음

<표 4-2> 특정용도제한지역관련 도시·군계획조례 운영 사례

구분	광주시, 창원시, 의왕시	의정부시, 시흥시	화성시, 오산시 군포시, 광주광역시
제2종 근린생활시설			안마시술소, 단란주점 제한
판매시설			x
운수시설			x
의료시설			격리병원, 장례식장 등 제한
숙박시설	x	일반 및 생활숙박시설 제한	x
위락시설	x	x	x
공장			x
창고시설			x
위험물저장 및 처리 시설	x		x (주유소 제외)
자동차 관련 시설			x (주차장, 세차장 제외)
동물 및 식물 관련 시설			축사, 가축시설, 도축장 등 제한
자원순환 관련 시설			x
교정 및 군사 시설			교정시설, 갱생보호시설 제한
묘지 관련 시설			x
장례시설			x

- 철원군 도시계획조례에 따르면 주거환경보호지구 내에서 단독주택과 소규모 슈퍼마켓을 제외한 모든 건축행위를 제한¹⁰²⁾
- 도시·군계획조례에서 특정용도제한지구 및 주거환경보호지구를 통한 행위제한 근거를 마련하고 있지만, 실제로 농촌지역의 주거환경보호를 위해 지구지정 사례는 없음
- 다만, 세종특별자치시의 경우 성장관리방안을 통한 주거밀집지역으로부터 500m 이내에 공장설치를 제한
- 주거밀집지역은 취락지구, 성장유도구역(주거형), 10세대 이상 거주지역을 포함

102) 철원군 도시계획조례 제50조(주거환경보호지구 안에서의 건축제한) 영 제82조에 따라 주거환경보호지구 안에서는 다음 각 호의 건축물 이외의 건축물은 건축할 수 없다.

1. 「건축법 시행령」별표 1 제1호의 단독주택 중 가목의 단독주택
2. 「건축법 시행령」별표 1 제3호 가목의 슈퍼마켓(바닥면적의 합계가 200제곱미터 이하에 한한다)

<표 4-3> 세종특별자치시 성장관리방안

구분	보호대상 및 거리	환경우려 용도
일반 관리 구역	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주거밀집지역(500m) - 취락지구, 성장유도구역(주거형), 10세대 이상 거주하는 지역 ○ 정온시설(500m) - 종합병원, 학교, 공공도서관, 노인전문 병원 및 보육시설 ○ 국도, 지방도, 시도(100m) ○ 중점경관관리구역(100m) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공장 및 제조업소 - 레미콘, 아스톤 공장을 포함한 모든 공장, 연면적 200㎡이상의 제조업소 ○ 동식물 관련시설 - 도축장, 도계장 ○ 자원순환시설 - 고물상, 폐기물처리시설 ○ 묘지관련시설, 장례시설

자료: 세종특별자치시, 2019. 12. 30, 세종특별자치시 성장관리방안(북부지역) 결정 고시(제2019-447호), p, 140.

- 국토계획법상 용도지구 및 성장관리방안의 한계를 고려하여 공장 등 위해시설로부터 농촌취락을 보호하기 위한 마을보호지구를 신설할 필요
- 특정용도제한지구는 농촌지역 주거보호를 위해 실제로 지정된 사례가 없으며, 성장관리방안은 농촌지역의 주거밀집지역 보호를 위한 의무사항이 아니기 때문에 농촌취락 보호에 한계
- 농촌지역 중 중심마을을 대상으로 마을보호지구를 지정하고, 유해공장의 입지를 제한
- 환경보건법은 환경영향평가 대상사업 중 환경유해인자가 국민건강에 영향을 미치는 경우 건강영향평가를 추가 검토(환경보건법 제13조)
 - 환경유해인자: 환경정책기본법 제3조 제4호에 따른 환경오염과 화학물질관리법 제2조 제7호에 따른 유해화학물질 등
 - 건강영향평가 대상사업: 산업입지 및 산업단지의 조성, 에너지개발, 폐기물처리시설, 분뇨처리시설 및 축산폐수 공공처리시설의 설치(령 별표 1)
 - 우리나라의 경우 건강영향평가의 공간적 영향범위를 구체적으로 정하고 있지 않지만, 독일의 경우 환경유해시설로부터 이격거리를 설정

<표 4-4> 독일의 건강영향 평가범위

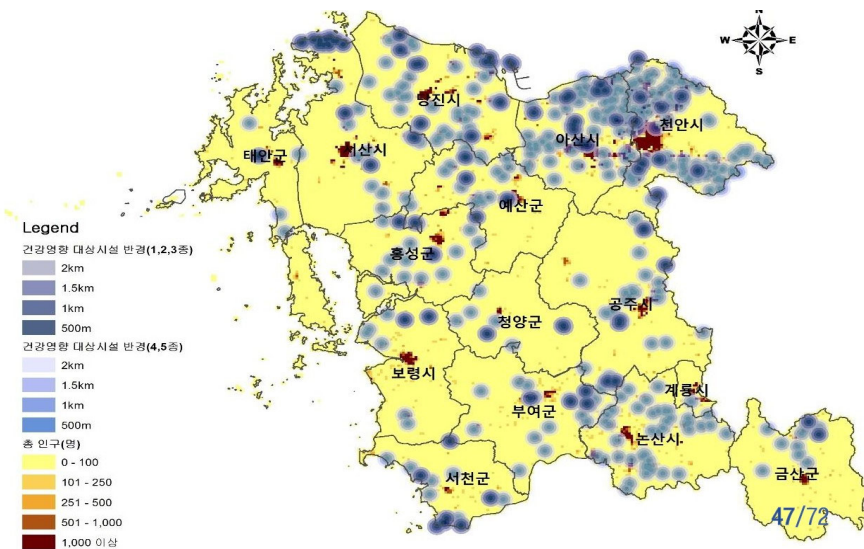
이격등급	이격거리(m)	유형
I	1,500	발전소(900MW), 화학섬유생산시설(공장), 석유화학시설 등
II	1,000	석탄, 시멘트(가공), 철광석(용해), 비철광석(제련), 비금속시설(생산), 유황(생산), 가축분뇨건조 등
III	700	발전소(150-900MW 이하), 시멘트(생산), 철강공장설비, 무기화학약품, 비료생산, 합금생산, 폐기물처리 등
IV	500	연마제(생산), 가축사육시설, 쓰레기재활용, 변전소, 발전소, 조개탄, 유리, 광물(용해), 콘크리트 및 시멘트 등(생산), 금속(압

이격등급	이격거리(m)	유형
		연, 유기화학약품(생산), 플라스틱 및 합성수지(대량생산), 윤활유제(생산), 도금 등
V	300	석탄가공(30톤 이하), 도시가스 생산, 채석장, 석면채굴 및 가공, 비철금속 주철, 철강연마, 고형폐기물 포장 등
VI	200	유리제품 생산, 비철금속 용해, 금속표면처리, 육류 등 훈제설비, 식량 및 사료 설비, 폐기물 등 처리, 목재생산설비, 고기분해공장, 빵공장, 합성유지공장, 등
VII	100	세부완제품 생산공장, 선반·용접·연마공장, 자동차칠공장, 양탄자, 수제구두 등 가죽공장, 퇴비, 섬유, 직물 등 공장

자료: 환경부(환경보건정책관실), 2013, 건강영향 항목의 평가매뉴얼(부록), pp.33~40

- 충청남도 사례분석에 따르면, 환경유해물질 반경 2km 이내에 39.4%, 환경적으로 민감한 범위(500m 이내)에 5.0%의 주민이 거주¹⁰³⁾

<그림 4-6> 충청남도 환경유해 배출공장에 노출된 인구분포



자료: 오용준, 2019, 충청남도 도시-환경계획 통합관리방안(전략과제 자문회의 자료집), 충남연구원, p.47

- 따라서 농어촌정비법 상 마을보호지구를 신설하고, 주민제안 절차를 마련하여 마을주변에 토지이용 간 충돌이 우려되는 시설의 입지를 제한할 필요
- 소규모 취락 인근 지역까지 공장입지를 제한하는 경우 마을보호지구 면적이 지나치게 확대될 우려가 있으므로 면적 및 가구규모를 고려하여 지정

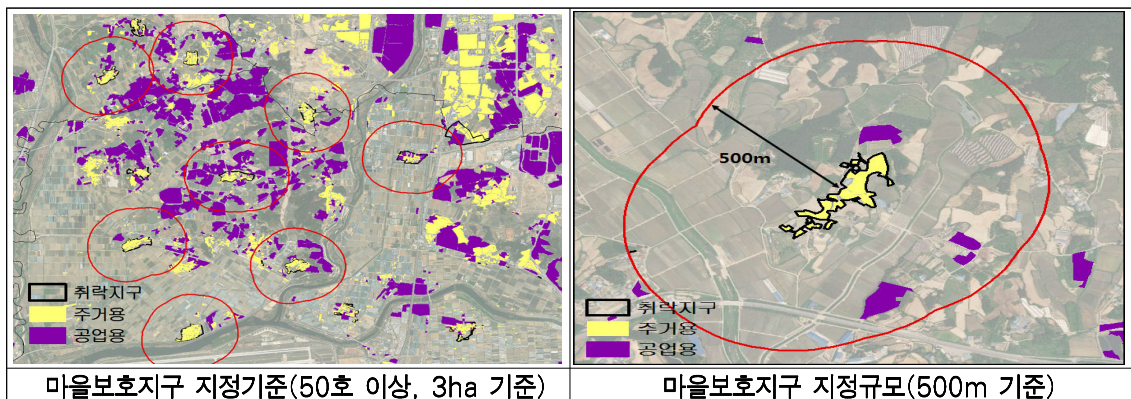
103) 오용준, 2019, 충청남도 도시-환경계획 통합관리방안(전략과제 자문회의 자료집), 충남연구원, p.47

- 중심마을은 상주인구 250인 이상 또는 가구수 50호 이상의 주민의 집단적 생활근거지로 이용되고 있거나 이용될 지역 중 3만㎡ 이상의 지역을 지정¹⁰⁴⁾
- 마을보호지구 지정 시 도정공장, 식품공장 및 제1종 일반주거지역에서 허용하는 공장을 제외한 공장입지를 제한
- 마을보호지구 지정에 관한 주민제안제도를 마련하여 주민의 생존권을 자율적으로 보장할 수 있는 방안을 마련
- 국토계획법은 산업·유통개발진흥지구의 지정·변경시 도시·군관리계획 입안을 제안할 수 있도록 규정(국토계획법 제26조 제1항)하고 있어서 용도지구 지정에 관한 주민제안 근거를 마련

<표 4-5> 마을보호지구 도입방안

제도 개선	<ul style="list-style-type: none"> ○ 마을보호지구 신설 ○ 마을보호지구 지정 제안제도 마련
법제 정비	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농어촌정비법 개정 <ul style="list-style-type: none"> - (마을보호지구 지정) 시장·군수 - (마을보호지구 지정 제안) 주민은 취락지구(3ha) 내 토지소유자 1/2의 동의를 받아 시장·군수에게 농촌마을보호지구 지정을 제안 - (마을보호지구 지정기준) 시장·군수는 취락지구 경계로부터 500m 범위 내에서 농촌마을보호지구를 지정할 수 있도록 하고, 세부적인 지정범위는 조례로 위임 - (마을보호지구 행위제한) 제1종 일반주거지역에서 허용하는 소규모 공장만 허용 <ul style="list-style-type: none"> · 인쇄업, 기록매체복제업, 봉제업(의류편조업 포함), 컴퓨터 및 주변기기제조업, 컴퓨터 관련 전자제품조립업, 두부제조업, 세탁업의 공장 및 지식산업센터, 떡제조업, 빵제조업 등 · 다만, 대기오염물질배출시설 5종사업장(연간 2톤 미만), 특정수질유해물질 기준치 미만일 것, 폐수배출시설 5종사업장(폐수배출량 50㎡ 미만), 지정폐기물(폐합성수지, 유해물질함유 폐기물, 폐유, 의료폐기물 등)을 배출하지 않을 것, 공장소음진동 배출허용기준 미만일 것 - (다른 법률과의 관계) 마을보호지구를 지정한 경우 국토계획법상 특정용도제한지구를 지정한 것으로 의제

<그림 4-7> 마을보호지구 지정(예시)



104) 준도시지역 취락지구 지정기준(상주인구 250인 이상 또는 가구수 50호 이상)과 지구단위계획 수립 규모 3만㎡ 고려

② 농촌경관지구

- 경관지구는 국토계획법에 따라 지정할 수 있으나, 농촌경관에 관한 용도지구는 부재
 - 도시·군관리계획결정으로 경관지구를 자연경관지구, 시가지경관지구, 특화경관지구로 구분하여 지정할 수 있으나, 농촌경관에 대해서는 별도의 용도지구를 규정하고 있지 않음(국토계획법 제31조)
 - 자연경관지구: 산지·구릉지 등 자연경관을 보호하거나 유지하기 위하여 필요한 지구
 - 시가지경관지구: 지역 내 주거지, 중심지 등 시가지의 경관을 보호 또는 유지하거나 형성하기 위하여 필요한 지구
 - 특화경관지구: 지역 내 주요 수계의 수변 또는 문화적 보존가치가 큰 건축물 주변의 경관 등 특별한 경관을 보호 또는 유지하거나 형성하기 위하여 필요한 지구
- 지방자치단체는 조례를 통해 농촌경관에 관한 지구를 지정하고 관련 사업지를 지원하거나 직접지불보조금을 지원
 - 경관지구 안에서는 그 지구의 경관의 보전·관리·형성에 장애가 된다고 인정하여 도시·군계획조례가 정하는 건축물을 건축할 수 없음(국토계획법 시행령 제72조 제1항)
 - 또한 국토계획법상 규정된 용도지구외의 용도지구 안에서의 건축제한에 관하여는 그 용도지구지정의 목적달성에 필요한 범위 안에서 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 도시·군계획조례로 정할 수 있음(령 제82조)
 - 예컨대 지방자치단체는 조례를 통해 농촌관광 등을 위한 경관농업조성지구 또는 경관보전지구 등을 지정
 - 경관농업조성지구는 도시민에게 볼거리를 제공하고, 체험할 수 있는 농촌지역 중 시장이 경관농업조성지구로 고시한 지역을 말함¹⁰⁵⁾
 - 경관보전지구는 독특한 지형 및 전통적 특성을 나타내는 일단의 농경지와 주변지역의 마을 및 자연경관과 시설물을 말함¹⁰⁶⁾
- 제2차 경관정책기본계획('20~'24)에 따르면 경관관리 소외지역인 비도시지역의 경관관리 강화 예정
 - 경관관리 소외지역은 특성별로 특정경관계획, 중점경관관리구역, 경관심의 등으로 관리하는 한편 다양한 혜택(인센티브)을 마련하도록 제도 개선 예정

105) 농촌관광을 위한 경관지구조성에 관한 조례(정읍시, 고창군, 무주군, 광주광역시 남구)

106) 농촌관광을 위한 경관지구조성에 관한 조례(정읍시, 고창군, 무주군, 광주광역시 남구)

- 따라서 농촌지역의 경관관리를 통해 경관농업을 조성하여 도농교류활성화를 지원하고, 농촌마을의 경관을 보호할 수 있도록 마을경관지구 및 경관농업지구를 신설할 필요

<표 4-6> 농촌경관지구 도입방안

구분	마을경관지구	경관농업지구
제도 개선	○ 마을경관지구 도입	○ 경관농업지구 도입
법제 정비	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농어촌정비법 개정 <ul style="list-style-type: none"> - (마을경관지구 지정) 시장·군수 - (마을경관지구 지정 제안) 주민은 토지소유자 1/2의 동의를 받아 시장·군수에게 마을경관지구 지정을 제안 - (마을경관지구 지정기준) 농촌마을을 중심으로 미관을 유지하고, 토지이용이나 건축물의 건축을 특별히 관리하기 위하여 필요한 지역 - (마을경관지구 경관심의) 경관법 제26조 내지 제28조에 따른 사회기반시설 사업, 개발사업 및 건축물에 대한 경관위원회의 경관심의 - (마을경관지구의 지원) 마을경관조성 사업 신설 및 지원 - (다른 법률과의 관계) 마을경관지구를 지정한 경우 국토계획법 및 경관법상 경관지구를 지정한 것으로 의제 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농어촌정비법 개정 <ul style="list-style-type: none"> - (경관농업지구 지정) 시장·군수 - (마을경관지구 지정 제안) 주민은 토지소유자 1/2의 동의를 받아 시장·군수에게 경관농업지구 지정을 제안 - (경관농업지구 지정기준) 동종 유사 재배작물이 집단화되어 있는 지역(경관작물 2h, 준경관작물 10ha 이상) 및 경관농업을 농촌관광 자원으로 활용이 가능한 지역 - (경관농업지구 경관심의) 경관법 제26조 내지 제28조에 따른 사회기반시설 사업, 개발사업 및 건축물에 대한 경관위원회의 경관심의 - (경관농업지구의 지원) 경관농업지원 사업 신설 및 지원 - (다른 법률과의 관계) 경관농업지구를 지정한 경우 국토계획법 및 경관법상 경관지구를 지정한 것으로 의제

③ 친환경농업지구

- 정부는 친환경농업기반구축사업, 친환경인증제 및 친환경직불금을 지급하는 등 친환경농업 육성을 위해 다양한 지원을 추진하고 있으나, 토지이용과의 연계 부족
 - 친환경농업기반구축사업은 친환경농산물을 생산하고자 하는 생산자단체 등에 친환경농산물 생산·유통·가공 등에 필요한 시설과 장비 등을 지원
 - 친환경인증제도는 국립농산물품질관리원에서 지정한 전문인증기관에서 유기농, 무농약, 저농약 등 친환경농산물을 인증

<표 4-7> 친환경농산물 인증 현황

구분		2014	2015	2016	2017	2018	
농산물	건수 (건)	유기	3,753	3,951	4,472	4,920	5,574
		무농약	16,586	16,591	18,482	19,336	19,517
		저농약	3,127	1,711	-	-	-
		소계	23,466	22,253	22,954	24,256	25,091
	농가수 (호)	유기	11,633	11,611	12,896	13,379	15,528
		무농약	56,756	48,407	49,050	46,044	41,733
		저농약	16,776	7,599	-	-	-
		소계	85,165	67,617	61,946	59,423	57,261
	인증 면적 (ha)	유기	18,306	18,143	19,862	20,673	24,666
		무농약	65,061	56,996	59,617	59,441	53,878
		저농약	16,679	7,629	-	-	-
		소계	100,046	82,768	79,479	80,114	78,544

자료: 농림축산식품부, 2019, 친환경농업직접지불제 업무 길잡이, p.12.

- 친환경농업직불제는 친환경농산물인증을 받고 친환경농업을 이행한 농지·농업인을 대상으로 농지의 종류, 인증단계, 품목에 따라 면적에 비례하여 지급
 - 지급한도: 농가당 0.1~5ha
 - 지급기한: 필지를 기준으로 유기 5년(5회), 무농약 3년(3회)

<표 4-8> 친환경농업직불금 지급 기준

구분		유기	무농약	유기지속
논		70만원/ha	50만원/ha	35만원/ha
밭	과수	140만원/ha	120만원/ha	70만원/ha
	채소·특작·기타	130만원/ha	110만원/ha	65만원/ha

자료: 농림축산식품부, 2019, 친환경농업직접지불제 업무 길잡이, p.27

- 친환경농업을 육성하고 지원하기 위해서는 친환경 농업을 보호할 수 있도록 친환경농업에 필요한 시설을 제외한 건축행위를 제한할 필요
- 예컨대 철원군 도시계획조례에서는 농업지구 안에서 단독주택과 소매점을 제외한 건축행위를 제한¹⁰⁷⁾

107) 철원군 도시계획조례 제51조(농업지구 안에서의 건축제한) 영 제82조에 따라 농업지구 안에서는 다음 각 호의 건축물 이외의 건축물은 건축할 수 없다.

1. 「건축법 시행령」 별표 1 제1호의 단독주택 중 가목의 단독주택
2. 「건축법 시행령」 별표 1 제3호 가목(바닥면적의 합계가 300제곱미터 이하에 한한다)

- 따라서 농지법상 친환경농업지구에 대한 지정근거를 마련하고, 친환경농업을 보호할 수 있도록 친환경농업에 필요한 시설을 제외한 건축행위를 제한하고, 친환경농업에 필요한 지원을 추진

<표 4-9> 친환경농업지구 도입방안

제도 개선	<ul style="list-style-type: none"> ○ 친환경농업지구 신설 ○ 친환경농업지구 지정 제안제도 마련
법제 정비	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농지법 개정 <ul style="list-style-type: none"> - (친환경농업지구 지정) 시장·군수 - (친환경농업지구 지정 제안) 친환경 농업 경영체 1/3의 동의를 받아 시장·군수에게 친환경농업지구 지정을 제안 - (친환경농업지구 지정기준) 친환경인증을 받고, 친환경농업직불금을 2회 이상 받은 농지가 1/3이상인 농지로서 집단화(5ha)가 필요한 지역 - (친환경농업지구 행위제한) 농업용시설을 제외한 건축행위를 제한 - (친환경농업지구 지원) 유기질비료 지원사업, 토양개량제 지원사업 등 우선지원, 생산·유통·가공 등 시설·장비의 확충 및 노후시설의 개보수, 친환경농산물 취급 집하장, 선별장, 저장시설 및 세척·포장·가공시설 등의 증설 및 개보수 등 친환경농업기반구축사업 지원

③ 기타 농촌형 용도지구의 검토

□ 친환경축산지구

- 정부는 친환경축산을 지원하기 위해 친환경인증제 및 친환경축산직불금을 지급
 - 친환경인증제도는 국립농산물품질관리원에서 지정한 전문인증기관에서 유기농축산물, 무항생제축산물 등 친환경축산물을 인증

<표 4-10> 친환경축산물인증 현황

구분		2014	2015	2016	2017	2018	
축산물	건수 (건)	유기	74	78	85	92	93
		무항생제	6,014	6,092	6,628	6,500	5,432
		소계	6,088	6,170	6,713	6,592	5,525
	농가수 (호)	유기	97	98	101	105	101
		무항생제	8,178	7,701	8,122	7,570	6,024
		소계	8,275	7,799	8,223	7,675	6,125

자료: 농림축산식품부, 2019, 친환경농업직접지불제 업무 길잡이, p.12.

- 친환경축산직불제는 친환경농산물인증 및 HACCP 인증농가를 대상으로 유기농축산물과 무항생제 축산물을 대상으로 직불금을 지급

- 친환경축산을 유도하기 위해 용도지구를 지정하는 경우 축산시설을 계획적으로 관리할 수 있는 장점이 있으나, 인근지역 주민 반대 우려 및 가축전염병 발생시 집단폐사 우려
- 따라서 친환경 축산은 용도지구를 통해 관리하기보다 가축분뇨처리사업, 축산시설 현대화 등 지원사업을 추진할 필요

□ 농산업진흥지구

- 농식품가공산업, 6차산업 등 육성 및 지원할 수 있도록 농산업지구를 지정하는 경우 농산업시설을 집단적으로 유도하여 계획적으로 관리하고, 농산업 지원사업과 연계하여 토지이용의 효율성 제고할 수 있음
- 그러나 농산업시설 유도를 위한 인센티브가 부족하고, 지구지정에 따른 토지가격 상승과 지가상승에 따른 시설입지 가능성 저하가 우려됨
- 따라서 농산업진흥지구는 용도지구로 지정·관리하기보다 신활력플러스사업 등 지원사업으로 추진할 필요

□ 신재생에너지지구

- 신재생에너지지구를 지정하는 경우 무분별한 태양광시설을 계획적으로 유도하고, 지원사업과 연계하여 토지이용의 효율성 제고할 수 있음
- 그러나 토지소유자 및 인근지역 주민 반대 우려가 있으며, 지구지정에 따른 특혜 시비가 우려됨
- 따라서 신재생에너지지구는 용도지구로 지정·관리하기보다 신재생에너지 지원 사업을 통해 추진할 필요

□ 검토

- 용도지구는 건축물의 용도나 밀도를 규제함으로써 토지이용을 관리하는 수단이기 때문에 친환경, 농산업 및 신재생에너지 등의 토지이용의 유도 및 지원을 위해서는 용도지구의 지정보다 지원사업을 통해 유도할 필요
- 따라서 농촌형 용도지구로 친환경축산지구, 농산업지구, 신재생에너지지구 등을 검토할 수 있으나, 주민반발, 지가상승, 특혜 시비 등 우려되기 때문에 지원사업을 통해 시설유도를 도모할 필요

<표 4-11> 그밖의 농촌형 용도지구의 검토

구분	장점	단점	검토결과
친환경 축산지구	<ul style="list-style-type: none"> 축산시설의 계획적 관리 지원사업과 연계하여 친환경 축산 유도 	<ul style="list-style-type: none"> 인근지역 주민 반대 우려 가축전염병 발생시 집단폐사 우려 	지원사업 추진
농산업 지구	<ul style="list-style-type: none"> 농산업시설을 집단적으로 유도하고, 계획적으로 관리 농산업 지원사업과 연계하여 토지이용의 효율성 제고 	<ul style="list-style-type: none"> 농산업시설 유도를 위한 인센티브 부족 지구지정에 따른 토지가격 상승 우려 및 지가상승에 따른 시설입지 가능성 저하 우려 	지원사업 추진
신재생 에너지 지구	<ul style="list-style-type: none"> 무분별한 태양광시설을 계획적으로 유도 지원사업과 연계하여 토지이용의 효율성 제고 	<ul style="list-style-type: none"> 토지소유자 및 인근지역 주민 반대 우려 지구지정에 따른 특혜 시비 우려 	지원사업 추진

[3] 취락지구의 개선

① 취락지구의 세분화

- 자연취락지구를 지정 규모와 계획수립 여부 따라 세분화하고, 소규모 취락지구의 허용행위를 강화
 - 국토이용관리법 상 준도시지역에서 취락지구를 지정하는 등 용도가 세분화된 경우에는 개발계획을 수립하여야 한다고 규정¹⁰⁸⁾
 - 준도시지역 내 취락지구의 개발계획은 주거·상업·공업·녹지 등의 용도구획계획, 건축물의 용적률·건폐율·높이제한에 관한 사항, 도로계획, 기타 시설물 설치계획 등을 포함하도록 규정¹⁰⁹⁾
 - 국토계획법은 기존 준도시지역 내 취락지구 등의 개발계획이 수립되지 아니한 경우 3년 이내에 지구단위계획을 수립하지 않는 경우 지구단위계획 지정의 효력이 상실된 것으로 규정¹¹⁰⁾

108) 국토이용관리법 제14조의 2

109) 국토이용관리법 시행령 제11조 제7항 제2호

110) 국토계획법 부칙 제17조 제5항 이 법 시행 당시 종전의 국토이용관리법에 의하여 지정된 준도시지역안의 취락지구, 산업축진지구 또는 시설용지지구중 개발계획이 수립되지 아니한 지구(제3항의 규정에 해당하는 지구를 제외한다)에 대하여 이 법 시행일부부터 3년 이내에 제2종지구단위계획에 관한 도시관리계획이 결정되지 아니한 때에는 이 법 시행일부부터 3년이 되는 날의 다음날에 제1항의 규정에 의한 제2종지구단위계획구역의 지정의 효력이 상실된다.

- 따라서 현행 취락지구는 지구단위계획을 수립하여야 하나, 용도지구로 관리되고 있기 때문에 지구단위계획을 수립하지 않는 경우 건폐율 및 건축물의 행위제한을 강화하여 무분별한 취락지구 지정을 제한할 필요
- 취락지구를 제1종 취락지구와 제2종 취락지구로 구분하고, 제2종 취락지구는 지구 단위계획 수립을 의무화
 - 제1종 취락지구는 기존 자연취락지구의 건폐율 및 행위제한을 강화
 - 제2종 취락지구는 3만㎡ 이상 취락지구의 경우 지구단위계획 등을 수립하는 경우에 한해 현행 허용행위를 적용
 - 농어촌정비사업지구(농촌취락형 지구단위계획)나 지구단위계획을 수립

<표 4-12> 취락지구 세분화 방안

구분	현행	개선
규모	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지정규모 제한 없음 - 총 2만여개(60㎡~66만㎡) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 취락지구 세분화 - 제1종 취락지구 - 제2종 취락지구(3만㎡ 이상, 지구단위계획 수립)
건폐율	<ul style="list-style-type: none"> ○ 60%로 완화 - 계획관리지역(40%), 농림지역(20%) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 제1종 취락지구: 30% ○ 제2종 취락지구: 60%(현행)
행위제한	<ul style="list-style-type: none"> ○ 법령상 허용행위 - 단독주택, 근생시설, 운동시설 등 ○ 조례상 허용행위 - 공동주택, 병원, 교육연구시설, 노유자시설, 공장 등 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 제1종 취락지구: 법령상 허용행위에 한함 ○ 제2종 취락지구: 법령 및 조례상 허용행위 포함

② 취락지구의 지정기준 구체화

- 자연취락지구 지정 시 호수밀도 기준을 명문화하여 무분별한 취락지구 지정을 제한
 - 일부 지자체의 경우 도시·군 조례에서 자연취락지구 지정 시 1만㎡ 당 10호 이상을 요건으로 규정¹¹¹⁾
 - 도시자연공원구역 내 취락지구의 경우 1만㎡ 당 주택의 수가 10호 이상일 것을 규정
 - 개발제한구역 내 집단취락지구의 경우 취락지구 1만㎡당 주택의 수가 10호 이상일 것을 규정

111) 수원시, 용인시, 익산시, 춘천시, 무주군, 순창군 등

<표 4-13> 취락지구 지정기준 비교

취락지구	취락지구 지정기준
<p>도시 자연 공원 구역 (도시공원 및 녹지에 관한 법률 시행령 제32조 제1항)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 취락을 구성하는 주택의 수가 10호 이상일 것 ○ 취락지구 1만㎡ 당 주택의 수가 10호 이상일 것 - 도시·군관리계획의 경계선, 다른 법령에 의한 지역·지구·구역의 경계선, 도로·하천·임야·지적경계선 그 밖의 자연적 또는 인공적 지형지물을 이용하여 설정하되, 지목이 대인 경우에는 가능한 한 필지가 분할되지 않도록 할 것 - 최외곽 주택으로부터 100m 이내의 지역으로 할 것 - 외곽부에 입지한 임상이 양호한 지역이나 경사도 30% 이상인 지역은 제외할 것 - 재해예상지역은 제외할 것 - 취락지구로 지정 후 개발시 주변경관을 해칠 우려가 있는 지역은 제외할 것 - 생태적으로 양호한 임상이나 보호하여야 할 자연자원이 있는 지역으로부터 50m 이내의 지역은 제외할 것 - 취락지구의 경계를 정하는 때에는 대규모 개발이 행해지지 않도록 할 것 <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <ul style="list-style-type: none"> · 취락지구로 지정할 수 있는 면적 = 기본면적 + 경계선의 정형화를 위하여 기본면적의 30%의 범위 안에서 가산하는 면적 · 기본면적(㎡) = 취락을 구성하는 주택의 수(호) ÷ 호수밀도(호/10,000㎡) + 도시계획시설 부지면적(㎡) </div>
<p>개발 제한구역 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 법률 시행령 제25조 제1항</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 취락지구 1만㎡당 주택의 수(이하“호수밀도”라 한다)가 10호 이상일 것 <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <ul style="list-style-type: none"> · 취락지구로 지정할 수 있는 면적 = 기본면적 + 경계선의 정형화를 위하여 기본면적의 30%의 범위 안에서 가산하는 면적 · 기본면적(㎡) = 취락을 구성하는 주택의 수(호) ÷ 호수밀도(호/10,000㎡) + 도시계획시설 부지면적(㎡) </div>

- 도시·군관리계획수립지침을 개정하여 자연취락지구 지정시 1만㎡ 당 주택의 수가 10호 이상일 것을 법제화할 필요

5) 농지의 합리적 관리

(1) 농지개념의 재정립

- 농지법상 농지의 지력활용 여부를 고려하여 농지의 개량시설과 농축산물 생산시설을 농지범위에서 제외
 - 농지는 농작물의 실제 경작지, 다년생식물의 재배지, 온실 및 비닐하우스에 한함
 - 농로, 양배수시설 등 농지의 개량시설과 축사, 버섯재배사, 곤충사육사, 농막, 간이저온 저장고 등의 생산시설을 농지에서 제외

- 농지에서 제외한 농지 개량시설과 농축산물 생산시설은 농지전용허가 대상에 포함하여 농축산 관련 시설에 대한 공간관리를 강화
 - 농지 개량시설과 농축산물 생산시설은 농지전용허가 대상에 포함하되 농지보전부담금을 면제하여 농업용 시설설치에 대한 부담은 경감
- 일본의 경우 농업용 도로, 농업용 배수시설, 축사, 식물공장 등은 농지가 아니라 농업용시설로 구분하고 농지전용 허가대상에 포함
 - 농지는 경작 목적에 제공되는 토지(일본 농지법 제2조 제1항)에 한함¹¹²⁾
 - 농업용시설: 농업용 도로, 농업용 배수시설, 방풍림 등 농지보전과 이용 증진에 필요한 시설, 축사, 온실, 식물공장, 농산물 집하시설, 농산물 저장시설, 퇴비창고, 종묘저장시설, 농기구 보관창고, 농업생산 자재 보관 시설, 농산물 폐기물, 농업생산자재 폐기물 처리 시설 등

<표 4-14> 일본의 농업용 시설 등

구분	예시
농업용시설	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농업용 도로, 농업용 배수시설, 방풍림 등 농지보전과 이용 증진에 필요한 시설 ○ 축사, 온실, 식물공장, 농산물 집하시설, 농산물 저장시설 등 ○ 퇴비창고, 종묘저장시설, 농기구 보관창고, 농업생산 자재 보관 시설 등 ○ 농산물 폐기물, 농업생산자재 폐기물 처리 시설
농축산물 처리가공시설	<ul style="list-style-type: none"> ○ 그 지역에서 생산된 축산물¹¹³⁾ 원료를 처리, 가공하는 시설 ○ 예시: 정미소, 과즙 제조시설, 채소 가공시설, 식육 가공시설 등
농축산물 판매시설	<ul style="list-style-type: none"> ○ 그 지역에서 생산된 농축산물 판매를 위한 시설
태양광 발전 설비 시설	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농업용시설과 부대적으로 설치되는 경우로 아래의 사항에 전부 해당되는 경우 <ul style="list-style-type: none"> - 해당 농업용시설과 일체적으로 설치될 경우 - 발전된 전기가 해당 농업용시설에 직접 공급하는 경우 - 발전능력이 해당 농업용시설의 순간 최대소비전력을 넘지 않을 경우
기타	<ul style="list-style-type: none"> ○ 경작 또는 사육을 위해 필요 불가결한 주차장, 화장실, 탈의실, 사무실 등 ○ 농업용시설, 농축산물 처리가공시설, 농축산물 판매시설의 관리 또는 이용을 위해 필요 불가결한 주차장, 화장실, 탈의실, 사무실 등

112) 농용지: 경작을 목적으로 제공되는 토지(농지), 경작 또는 축산업을 위해 채초 또는 가축의 방목 목적에 제공되는 토지(채초방목지)(일본 농지법 제2조 제1항)

113) 해당시설을 설치하는 자가 생산하는 농축산물 또는 해당시설이 설치되는 시정촌 또는 주변 시정촌에서 생산되는 농산물

- 따라서 농지의 범위를 실제 농작물의 경작지와 다년생식물 재배지로 제한하도록 개선할 필요

<표 4-15> 농지법상 농지 정의 규정 개정

구분	현행	개선
법제 정비	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농지법 개정(제2조 제1호) - "농지"란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 토지를 말한다. <ul style="list-style-type: none"> 가. 전·답, 과수원, 그 밖에 법적 지목(地目)을 불문하고 실제로 농작물 경작지 또는 대통령령으로 정하는 다년생식물 재배지로 이용되는 토지. 다만, 「초지법」에 따라 조성된 초지 등 대통령령으로 정하는 토지는 제외한다. 나. 가목의 토지의 개량시설과 가목의 토지에 설치하는 농축산물 생산시설로서 대통령령으로 정하는 시설의 부지 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농지법 개정(제2조 제1호) - "농지"란 전·답, 과수원, 그 밖에 법적 지목(地目)을 불문하고 실제로 농작물 경작지 또는 대통령령으로 정하는 다년생식물 재배지로 이용되는 토지를 말한다. 다만, 「초지법」에 따라 조성된 초지 등 대통령령으로 정하는 토지는 제외한다.

(2) 농지의 등급화 추진

- 현행 농지이용은 농업생산을 목적으로 농업진흥지역을 지정하고, 농업진흥지역을 농업진흥구역과 농업보호구역으로 구분하여 관리
 - 농업진흥지역은 농지집단화와 토지생산성을 기준으로 구분
 - 농지집단화: 10ha 이상(평야지), 7ha 이상(중간지), 3ha 이상(산간지)
 - 토지생산성: 토지적성등급 3 등급 이상, 경사도 7% 이하(전·답), 15% 이하(과수원)
 - 농업보호구역은 농업진흥구역의 용수원 확보와 수질보호를 위해 필요한 지역을 지정
- 그러나 농지는 식량안보를 위한 생산이외에 환경보전 및 경관, 미래세대의 토지이용을 위한 다원적 가치를 포함
- 따라서 농지의 규모, 경사도, 경지정리 여부 등 생산성 및 환경적 가치 등을 고려하여 농지의 등급화 필요
 - 실제로 지목이 전·답·과인 농지의 환경성평가지도를 농업진흥지역 내외에 중첩한 결과 농업진흥지역 외의 농지 중에서도 보전가치가 높은 1등급 농지가 30%에 달함

<표 4-16> 농지의 국토환경성평가 등급 구분

구분	농업진흥지역 내 농지						농업진흥지역 외 농지					
	전		답		과		전		답		과	
등급	면적	비율	면적	비율	면적	비율	면적	비율	면적	비율	면적	비율
1	9,941	23.9	230,030	52.1	1,722	28.1	111,732	30.0	54,806	24.2	4,744	22.3
2	8,757	21.1	43,695	9.9	861	14.1	95,820	25.7	62,574	27.7	5,043	23.7
3	16,578	39.9	130,274	29.5	2,816	46.0	85,668	23.0	56,932	25.2	6,302	29.6
4	1,899	4.6	10,124	2.3	152	2.5	27,844	7.5	16,516	7.3	2,061	9.7
5	4,374	10.5	27,758	6.3	575	9.4	51,157	13.7	35,483	15.7	3,146	14.8
합계	41,548	100	441,880	100	6,126	100	372,222	100	226,311	100	21,296	100

- 특히, 일본은 농지를 농용지구역 내 농지, 갑종농지, 제1종 농지, 제2종 농지, 제3종 농지로 구분하여 농지전용허가 근거로 활용

<표 4-17> 일본의 농지구분

구분	농용지구역 내 농지	갑종 농지	1종 농지	2종 농지	3종 농지
규모	10ha 이상	10ha 이상	10ha 이상	소규모	소규모
농지형태	집단 형태	집단 형태	집단 형태	분산 형태	분산 형태
농업생산성	매우 높음	높음	높음	낮음	낮음
농지보전	매우 강함	강함	강함	약함	약함
토지개발사업	사업 실시	사업 실시 (8년 미만)	사업 실시	미실시	미실시
공공시설 공익적 시설과의 거리	-	-	-	해당 농지 500m	해당 농지 300m
토지이용 (대략 구분)	농업 진흥지역 (청지)	시가화조정 지역	농업 진흥지역 (백지)	시가화 예정 구역	시가지 구역 사가화 예정 구역

- 농지의 등급은 일본의 사례를 참고하여 5등급으로 구분하되, 농지보전부담금 부과기준, 농지전용허가기준, 농업진흥지역 등 용도구역 지정기준 등으로 활용

(3) 농지전용허가기준의 합리화

- 농지전용허가는 농지전용허가 심사기준을 마련하고 있으나, 산지전용허가 및 개발 행위허가에 비해 허가절차·조건 및 기준이 미비

- (허가절차) 산지전용허가는 산지전용타당성조사, 개발행위허가는 도시계획위원회 심의 등 별도의 절차를 마련
- (허가조건) 산지전용허가와 개발행위허가는 조건부허가 사항을 명문화, 농지전용허가는 전용허가가 제한되는 경우만 열거
- (허가기준) 산지전용허가는 공통, 면적, 사업별 기준으로 세분화하고, 개발행위허가는 분야별, 행위별, 용도별 별도기준을 마련

<표 4-18> 농지전용허가와 다른 허가와의 비교

구분	농지전용허가	산지전용허가	개발행위허가
허가 절차	- ○ 농지전용허가·협의	○ 산지전용타당성조사 ¹⁾ ○ 산지전용허가·협의	○ 도시계획위원회 심의 ¹⁾ ○ 개발행위허가
허가 조건	-	○ 조건부허가	○ 조건부허가
허가 기준	○ 공통기준 -허용시설 여부 -이용가능성 -면적의 적정성 -보전 필요성	○ 공통기준 -인근 산림 영향 -생태 영향 -재해 영향 -수질 영향 -복구 영향	○ 분야별 검토사항 -보전 필요성 -도시·군관리계획 부합성 -도시·군계획사업 여부 -주변지역과의 관계 -기반시설 여부 -기타
		○ 면적기준 -산림의 집단화 -재해 우려 -임목 보호 -훼손 및 복구 수준	○ 행위별 검토사항 -건축물의 건축 또는 공작물 설치 -토지의 형질변경 -토석채취 -토지분할 -물건의 적채
		○ 사업별 기준 -공장 -도로 -송전시설	○ 용도별 검토사항 -시가화용도 -유보용도 -보전용도

주1) 일정규모 이상의 경우 별도 절차를 규정

- (허가절차) 농지전용허가시 농지전용심의위원회를 도입하여 일정규모 이상의 농지전용시 농지전용심의를 거치도록 개선
- (허가조건) 농지전용허가시 조건부허가를 명문으로 규정
- (허가기준) 일반기준(허용시설 여부, 이용가능성, 면적의 적정성, 보전 필요성)이 외에 사업별 검토기준을 별도로 마련
 - 특히, 농지의 등급을 농지전용허가기준에 포함하여 무분별한 농지전용을 제한할 필요

(4) 농지보전부담금 강화

① 농지보전부담금 부과기준 현실화

- 현재 농지보전부담금은 개별공시지가의 30%를 부과하지만, 농지보전부담금의 제곱미터당 금액이 50,000원을 초과할 수 없음(농지법 시행규칙 제47조의2)
 - 농지보전부담금이 공시지가를 기준으로 변경('06. 1. 22 시행)된 이후 농지보전부담금의 부과단가 상한액은 50,000원으로 고정
- 그러나 '06년 이후 지가상승을 반영하여 최소한 농지보전부담금의 상한단가를 30% 인상하여 65,000원으로 현실화하거나 상한단가를 폐지할 필요
 - 최근 10년(2008~2018) 간 전·답의 공시지가 상승률(경기)은 전의 경우 19.2%, 답의 경우 39.9%가 상승

<표 4-19> 경기도 농지의 단위면적당 개별공시지가 평균 변화

(단위: 원/m², %)

구분	2008년	2018년	상승률
합계	111,476.2	147,277.0	32.1
전	132,261.0	157,646.1	19.2
답	93,145.7	130,309.7	39.9

주: 전: 792,142필지('08), 1,035,496필지('18) / 답: 898,203필지('08), 632,811('18)
 자료: 개별공시지가가 있는 전·답을 분석

<표 4-20> 농지보전부담금 관련 조항 개선

구분	현행	개선
법제 정비	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농지법 시행규칙 개정(제47조의 2) - 농지보전부담금의 제곱미터당 상한 금액) 영 제53조제2항에서 "농림축산식품부령으로 정하는 금액"이란 각각 5만원을 말한다. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농지법 시행규칙 개정(제47조의 2) - 농지보전부담금의 제곱미터당 상한 금액) 영 제53조제2항에서 "농림축산식품부령으로 정하는 금액"이란 각각 6만 5천원을 말한다.

② 농지보전부담금 차등화

- 농지보전부담금은 농업진흥지역과 농업진흥지역 밖의 농지를 차등하여 부과기준을 적용할 수 있도록 개정(2019. 7. 1 시행)
- 농지보전부담금 차등화는 정책 목표에 따라 부과기준을 달리 적용할 필요

- 우량농지 보전을 위해서는 농업진흥지역의 부과금액을 상향하여 농지전용에 따른 기대 비용(expected cost)을 증가시킬 필요
- 농지전용에 따른 개발이익을 환수하기 위해서는 농업진흥지역 밖의 농지에 대한 부과금액을 상향하여 농지전용에 따른 개발이익 사유화를 차단할 필요
- 농지보전부담금의 목적은 농지의 보전·관리 및 조성에 있으며, 농지전용에 따른 개발 이익 사유화는 개발이익환수에 관한 법률상 개발부담금을 통해 환수하는 것이 바람직
- 따라서 농지보전부담금은 농업진흥지역 밖의 농지보다 농업진흥지역 내의 농지를 전용하는 경우에 부과 금액을 상향할 필요
- 또한 농업진흥지역 밖의 농지라 하더라도 농지의 농업적·환경적 가치에 차이가 있기 때문에 농지의 특성을 고려하여 부과금액을 차등화 할 필요
- 농지보전부담금을 차등하는 경우 농업적 특성, 환경적 특성, 토지이용 특성을 고려할 필요

<표 4-21> 농지보전부담금 차등화 기준 마련

구분	차등화 기준	
제도 개선	농업적 특성	○ 경지정리 여부 등 농업적성별 가중
	환경적 특성	○ 국토환경성평가지도, 도시생태현황지도상 등급별 가중
	토지이용 현황	○ 국토계획법상 용도지역별 차등화 - 계획관리지역: 현행 / 기타 용도지역: 가중

③ 농지보전부담금 감면 합리화

- '17년 기준으로 농지보전부담금 부과금액(1조 3,870억원)에 상당하는 금액(1조 1,652억원)을 감면하고 있어서 농지보전부담금의 실효성이 저하
- 특히, 국가나 지방자치단체가 공공시설을 설치하거나 중요산업시설을 설치하기 위해 농지를 전용하는 경우에는 농업진흥지역에서도 농지보전부담금을 50%~100% 감면
- 국가나 지방자치단체가 공공시설을 설치하더라도 농업진흥지역 내 농지훼손에 대한 비용을 지불하는 것이 타당
- 미국은 농지전용을 수반하는 연방의 재정지원 개발사업의 경우 농지전용영향평가를 시행하고 이에 부적합한 경우 연방의 재정지원을 중단¹¹⁴⁾

114) 미국 농지보호정책법(Farmland Protection Policy Act)은 연방정부의 프로그램을 통해 농지가 더 이상 비농업용으로 전용되는 것을 최소화하기 위해 제정(1981년)

- 또한 경지정리를 위해 투입한 재원을 고려할 때 경지정리지역을 전용하는 경우에는 신규 조성비용을 고려하여 감면대상에서 제외할 필요
 - 경지정리(답)는 1ha 당 1억 3,900만원, 경지정리(전)는 1ha 당 1억 2,500만원 소요¹¹⁵⁾
- 따라서 농지보전부담금 감면비율 상한을 농업진흥지역 내외로 차등화하고, 경지정리된 농지의 경우 감면대상에서 제외
 - 농업진흥지역 내 감면비율은 50%를 상한으로 개선하고, 경지정리된 농지가 전용대상농지에 포함되는 경우 해당 면적은 감면대상에서 제외

<표 4-22> 농지보전부담금 감면 합리화

구분	현행	개선
제도 개선	○ 농업진흥지역 내: 50%~100% 감면	○ 농업진흥지역 내: 50% 감면 - 경지정리면적 감면 제외
	○ 농업진흥지역 외: 50%~100% 감면	○ 농업진흥지역 외: 50%~100% 감면 - 경지정리면적 감면 제외

(5) 농지보전직불금 도입

- 최근 농업관련 9개 직불제도를 공익형 직불제(6개)로 개편
 - 현행(9개): 쌀소득보전, 밭농업, 조건불리지역, 경관보전, 친환경농업, 경영이양, FTA 폐업 지원, FTA 피해보전 직불제
 - 개선(6개): 기본형 공익직불(소농직불금, 면적직불금), 선택형 공익직불(경관보전, 친환경 농업직불 등), 경영이양, FTA 폐업지원, FTA 피해보전 직불제
- 공익형 직불제도의 도입 취지는 현행 쌀 중심의 직불제의 문제점을 개선하여 농가 소득 안정 및 농업·농촌의 공익기능 증진에 있음
 - 정부는 쌀과 대농에 편중된 현행 직불제를 공익형직불제로 개편하고, 당초 정부안 2.2조 원에서 2천억원을 증액한 2.4조원 반영¹¹⁶⁾
- 공익형 직불금은 농민의 소득안정 이외에 농촌의 공익기능 증진을 포함하고 있으나, 경관보전직불, 친환경농업직불만으로는 농지를 보전하는 데 한계

115) 농지조성비 고시단가(01. 12. 29)을 기준으로 단위(원/m²) 당 경지정리 답(13,900원), 용수개발 답(18,300원), 경지정리 및 용수개발 답(21,900원), 경지정리 전(12,500원), 기타 농지(10,300원)

116) 농림축산식품부 보도자료, 2019. 11. 11, 공익형직불제 개편 등 '사람중심 농정개혁' 추진 동력 확보, 농림축산식품부, p.3

- 따라서 농지전용에 대한 규제를 강화하되, 농지를 전용하지 않는 농지소유자에 대한 금전적 보전방안을 마련할 수 있도록 농지보전직불금 도입을 검토할 필요
- 제1안: 공익형직불제에 농지보전직불금을 포함하여 농지소유자에게 농지보전직불금을 지급할 수 있으나, 농지보전직불금을 위한 예산 확보에 한계
- 제2안: 농지관리기금 운용사업 중 농지보전직불사업을 추진할 수 있으나, 농지관리기금이 공익형직불금 예산으로 편성될 우려

<표 4-23> 농지보전직불금 도입방안

구분	제1안	제2안
장점	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공익형직불금제도와 연계 - 농지보전직불금의 지급기준으로 친환경농업, 경관보전 등을 활용 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농지보전부담금과 연계 - 농지보전부담금을 강화하되, 규제에 따른 농지소유자의 손실 보전
단점	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농식품부 일반예산 증액에 한계 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 농지관리기금이 공익형직불 예산으로 편성될 우려

제V장 농촌공간계획 수립방안

1. 농촌공간계획의 개념과 성격
2. 농촌공간계획의 체계와 위상
3. 농촌공간계획의 수립내용
4. 농촌공간계획의 수립절차

제V장 농촌공간계획 수립방안

1. 농촌공간계획의 개념과 성격

1) 계획의 개념

- 농촌계획은 농촌지역의 사회적·경제적 발전방향과 목표를 설정하고, 장래의 목표 달성을 위한 수단과 기준을 설정하는 계획임¹¹⁷⁾
 - 농촌계획은 주민의 안전, 보건, 복지, 문화 등 사회적 계획, 농업, 농산업 등 농촌 경제 발전 계획, 토지자원의 효율적 이용과 체계적 관리를 위한 토지이용계획을 비롯한 환경 및 경관 등 농촌공간계획을 포함
- 농촌공간계획은 농촌계획 중 농촌공간에 관한 계획을 의미하며, 농촌공간을 대상으로 사회적·경제적·환경적 관점에서 공간구조와 발전방향을 제시하는 계획임
 - 따라서 농촌공간계획은 농촌공간의 발전방향, 토지이용 관리, 농촌정비사업 등 농촌공간에 관련된 계획을 총칭함

2) 계획의 성격

- 농촌공간계획은 기본계획, 정책계획, 공간계획적 성격을 포함
 - (기본계획) 농촌의 발전을 위한 기본방침을 설정하여 농촌에 관한 부문별 계획수립에 지침이 되는 기본계획
 - (정책계획) 농촌지역의 대내외적 여건변화를 반영하여 농촌의 발전방향과 추진전략을 모색하는 정책계획

117) "농촌계획은 농촌지역에 있어서 공간과 사회·경제에 대한 장래 행동의 판단체계라고 정의할 수 있다"(윤원근, 2006, "한국 농촌계획의 변화와 방향", 농촌계획의 이론과 실제, 대한국토·도시계획학회, p.28); 농촌계획은 공적기관 및 단체가 해당 농촌지역 주민의 삶을 가능한 한 바람직한 방향으로 가꾸어 가는데 있어 이의 달성에 필요한 각종 방책을 구상하고, 그 실시규범을 작성하는 일이라고 정의할 수 있다(정하우 외, 1999, 농촌계획학, 동명사, p.6);

- (공간계획) 농촌지역의 공간구조를 설정하고, 정주·생산·토지이용·농촌시설 등의 배치를 포함하는 공간계획
- 농촌계획은 농촌지역의 발전을 위한 공간구조를 설정하고, 토지이용의 방향을 모색하는 기본계획과 정주·생산·토지이용·농촌시설 등의 배치와 규모를 구체적으로 실현하는 정비계획 및 시설 설치에 관한 사업계획 등으로 구분
- 기본계획은 농업·농촌·식품산업 발전계획 중 농촌부문을 강화하여 공간구조와 토지이용 방향을 설정
- 정비계획은 현행 농촌계획을 통합하여 정주·생산·토지이용·농촌시설 등에 관한 종합계획을 수립
- 현행 농어촌지역 종합개발계획(삶의 질법 제38조), 농어촌정비종합계획(농어촌정비법 제4조) 농어촌마을정비계획, 생활환경 정비계획 등을 통합
- 농촌공간 기본계획과 정비계획은 도시·군기본계획과 도시·군관리계획과 연계를 통해 실효성을 제고

2. 농촌공간계획의 체계와 위상

1) 계획의 체계

① 농발계획

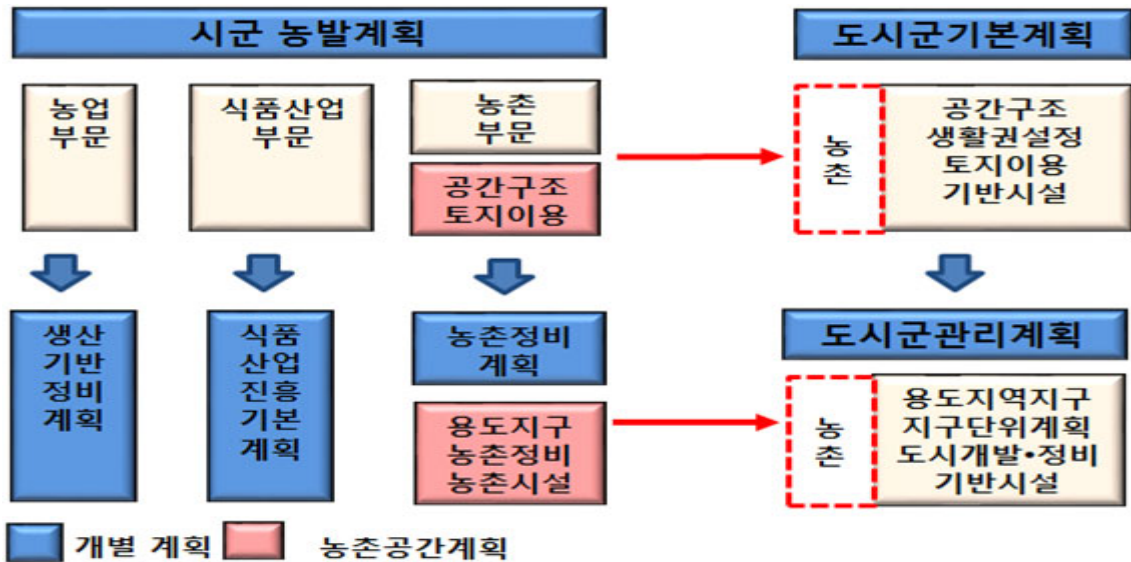
- 도시·군계획에 포괄되는 부문별 계획의 하나로서 농발계획 중 농촌부문의 계획 내용을 도시·군기본계획과 연계
- 기존 농발계획 중 농촌부문계획에 토지이용계획 등 공간관리 요소를 포함하여 도시·군기본 계획에서 부족한 부분을 보완

② 농촌정비계획

- 농발계획의 방향과 정책을 수용하여 농촌공간구상을 구현할 수 있도록 농촌지역의 토지이용을 규제 또는 지원하고, 용도지구, 농촌시설의 종류와 입지 등 공간에서 표현되는 물적 계획을 말함

- 농어촌정비법상 농어촌마을정비계획을 농촌정비계획으로 개편하여 도시군관리계획 중 농촌지역 관리에 필요한 사항을 포함

<그림 5-1> 시군 농촌공간계획의 체계



2) 계획의 위상

- (농발계획) 도시군계획에 상응하여 농촌공간을 대상으로 수립하는 시군 농촌지역의 공간관리를 위한 최상위계획
 - 농촌지역의 공간관리를 위한 도시·군계획의 부문별 계획
 - 도시군기본계획을 수립하지 않는 농촌지역의 발전방향을 제시하는 대안적 계획
- (농촌정비계획) 농촌지역의 인구·산업·교통·환경 등 사회·물리적 시설 확충을 위한 행정적·재정적 정책수행의 지침이 되는 물적 계획

3) 계획수립 주기

- 농촌공간계획은 농촌지역의 장기적인 발전구상을 포함할 수 있도록 계획수립주기를 10년으로 설정
 - 현행 농발계획은 계획기간을 5년으로 설정하는 반면, 도시군기본계획은 계획기간을 20년, 도시군관리계획은 계획기간을 10년으로 설정하고 5년마다 재정비

- 따라서 농촌공간계획은 도시군기본계획 및 관리계획의 계획기간에 맞추어 최소 10년 이상으로 계획기간을 설정
- 또한 도시군계획은 수립년도 끝자리를 0년 또는 5년을 기준으로 수립하고 있어서 농촌공간계획을 도시군계획에 반영할 수 있도록 수립년도 끝자리를 8년 또는 3년으로 맞춤 필요
- o 3기 농발계획부터 계획수립 주기를 10년으로 개선(2024~2033)

3. 농촌공간계획의 수립내용

1) 농발계획

(1) 계획의 구성

- o 도시·군기본계획과 연계할 수 있도록 도시·군기본계획 중 농촌지역에 대한 부문별 계획의 성격을 반영
- o 현행 농발계획을 도시·군기본계획에 상응하여 계획개요, 여건분석, 기본구상 및 부문별 계획으로 체계를 재구성

<표 5-1> 농촌공간기본계획(안)

농발계획(현행)	도시·군기본계획(현행)	농발계획(개선)
1) 계획수립의 개요	1) 계획의 기초 (1) 계획의 개요 o 배경, 성격, 위계, 범위, 경위	1) 계획의 개요 o 배경, 목적, 성격, 내용, 경위
2) 농업·농촌의 여건과 특성	(2) 도시특성 및 성격	2) 지역여건 분석 o 지역여건분석 - 지역현황 분석 o 관련계획 검토 - 도종합계획, 상위 농발계획, 도시·군기본계획 등
3) 여건변화와 농업·농촌 전망	(3) 상위 및 관련계획	3) 기본구상 o 미래 발전상과 목표 o 주요지표의 설정 o 공간구조의 설정 - 생활권계획
4) 주민의식 및 농업·농촌개발 수요	(4) 도시미래상	4) 부문별 계획 o 농업생산
5) 농업·농촌 중장기 비전과 전략	2) 계획의 기본구상 (1) 목표 및 전략 (2) 도시지표 설정 (3) 도시공간구조 구상 o 중심지체계 o 도시공간구조 골격 구상 o 생활권 설정	
6) 부문별 계획 - 농업·식품산업 - 농촌경제활성화 - 농촌지역개발 - 삶의 질 향상 - 지역역량강화 및 농정거버넌스 구축	3) 부문별 계획 (1) 토지이용 및 개발에 관한 사항 (2) 토지의 용도별 수요 및	

농발계획(현행)	도시·군기본계획(현행)	농발계획(개선)
7) 실행 및 관리계획 - 투자 및 재원조달 계획 - 관리 및 운영계획	공급에 관한 사항 (3) 환경의 보전 및 관리에 관한 사항 (4) 기반시설에 관한 사항 (5) 공원·녹지에 관한 사항 (6) 경관에 관한 사항 (7) 기후변화 대응 및 에너지절약에 관한 사항 (8) 방재·방범 등 안전에 관한 사항 (9) 단계별 추진에 관한 사항	○ 농식품산업 ○ 토지이용방향 - 토지이용, 마을정비, 조성, 기초시설 ○ 경관환경 ○ 농촌관광 및 도농교류 ○ 삶의 질 향상 - 교육, 문화, 의료, 복지, 방재 등 5) 계획의 실행과 관리 ○ 투자계획 ○ 재원조달

(2) 계획의 내용

① 계획의 개요

- 계획수립의 배경, 계획의 성격과 위상, 계획수립의 범위, 계획수립의 추진경위 등 계획수립의 개요를 작성

② 지역여건 분석

- 농발계획은 농촌지역의 장기적인 종합계획이며, 농촌의 미래상을 제시하는 계획이므로 당해 시·군 농촌지역의 문제점과 성장잠재력 등 시·군의 특성과 현황을 파악
 - 당해 시·군이 국토공간에서 차지하는 위치 및 지리적·역사적·문화적 특성
 - 당해 시·군의 개발 연혁, 인구·경제·자연환경·생활환경 및 사회개발의 현황
 - 당해 시·군이 지니고 있는 각 분야별 문제점과 이용·개발·보전 가능한 자원의 발전 잠재력
 - 시·군의 경제·사회·환경 등의 세력권
 - 당해 시·군의 재해발생 구조와 재해위험 요소
 - 당해 시·군의 범죄 취약성에 대한 물리적 환경 및 사회적 특성
 - 당해 시·군의 인구구성 및 사회계층구조 변화에 따른 저출산·고령화 추이
- 도종합계획, 상위 농발계획, 도시·군기본계획 등 관련계획을 고려하여 당해 시·군 농촌지역의 발전방향을 모색

③ 기본구상

- (미래상) 해당 시군의 농촌발전의 목표와 전략을 수립하고, 부문별 계획의 추진 방향을 설정
- (지표 설정) 해당 시군의 인구지표, 농촌경제지표, 농촌환경지표, 기타 정주, 교통, 교육 등 농어촌서비스기준 등을 고려하여 지표를 설정
- (공간구조 설정) 시군의 정주, 산업, 토지이용 등의 공간구조를 진단하고, 정주생활권, 개발권 및 보전권을 고려하여 공간구조의 개편방향을 제시

④ 토지이용방향

- 농촌지역의 사회·경제여건 변화전망 등을 바탕으로 장래 용지수요, 마을정비, 기초 생활시설 정비 등에 관한 기본방향을 설정
 - 신규마을 조성, 낙후마을 활성화, 과소마을 정리, 유휴토지·시설 및 빈집정비방안 등 제시

<표 5-2> 타 계획상 토지이용계획

도시군기본계획	도시 및 주거환경정비계획	도시재생전략계획
<ul style="list-style-type: none"> ○ 인구추정을 통한 시가화예정 용지를 산출 - 토지이용계획: 토지의 수요예측 및 용도배분, 용도지역 관리방안 및 비도시지역 성장 관리방안 등 포함 - 토지이용의 기본원칙과 현황 분석 - 용도별 수요량 산출(주거, 상업, 공업) - 용도구분 및 관리(시가화용지, 시가화예정용지, 보전용지) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정비구역 및 예정구역 내 토지이용방향 설정 - 주거환경개선사업구역 내 적합한 토지이용계획 수립 - 정비예정구역이 2이상의 용도지역에 걸치는 경우 종합적 검토 - 노후불량주택 인근의 공장부지 등 정비예정구역을 계획 - 정비예정구역내 보전지구 지정 계획 등 · 예컨대 광주광역시 도시 및 주거환경기본계획에 따르면, 정비예정구역을 경관관리구역, 환경정비구역, 기능개선구역으로 구분하여 면적, 개소 및 사업유형을 계획 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 도시쇠퇴 진단 및 도시재생 활성화지역 지정 - 도시재생전략계획의 목표와 도시재생활성화지역의 지정 개수 및 규모, 도시재생활성화지역별 우선순위 등을 고려하여 재원조달 계획과 연차별 집행계획을 작성할 것 - 도시재생활성화지역별 우선순위는 도시·군기본계획 및 시행 중인 각종 계획과의 부합성, 도시재생활성화지역 간 형평성, 도시재생사업추진의 시급성, 주변지역에 미치는 파급효과 등을 고려

2) 농촌정비계획

(1) 계획의 구성

- 계획배경, 여건분석, 기본구상 및 부문별 계획으로 구성
- 도시·군 관리계획과 연계할 수 있도록 농촌지역의 용도지구, 기반시설의 설치·정비 등에 관한 계획을 수립
 - 현행 농어촌마을정비계획을 보완하여 농어촌 정비·관리계획을 수립
- 현행 농어촌마을정비계획을 도시·군관리계획에 상응하여 계획개요, 여건분석, 기본구상 및 부문별 계획으로 체계를 재구성

<표 5-3> 농촌정비계획의 개편

농어촌마을정비계획(현행)	도시·군관리계획(현행)	농촌정비계획(개편)
<ul style="list-style-type: none"> ○ 마을정비구역의 명칭·위치와 면적 ○ 마을정비구역 지구분할 ○ 토지이용계획 ○ 농어촌마을 건설 또는 재개발 ○ 기반시설의 설치 ○ 농어촌주택 개량 ○ 농어촌경관 관리 ○ 환경보전계획 ○ 마을공동체 형성 ○ 농업생산기반 정비 ○ 농어촌관광휴양자원 개발 ○ 농어촌산업 육성 및 개발 ○ 보건·의료·교육·복지시설 설치 ○ 지역특화발전 ○ 사업비의 재원조달 ○ 사업시행 예정기간 ○ 사업시행 예정자 및 개발사업의 시행방식 ○ 수용 또는 사용할 토지·물권·권리의 명세서 등 	<ol style="list-style-type: none"> 1) 계획의 배경 <ul style="list-style-type: none"> ○ 성격, 도시성격, 도시현황, 도시세력권, 도시성장의 문제점과 잠재력 2) 도시개발장기구상 <ul style="list-style-type: none"> ○ 도시미래상 ○ 도시기본구상 ○ 부문별 계획의 장기구상 3) 도시계획재정비 <ul style="list-style-type: none"> ○ 용도지역 ○ 용도지구 ○ 용도구역 ○ 도시계획시설 4) 사업계획 <ul style="list-style-type: none"> ○ 재정현황 및 과제 ○ 중기투자재정계획 ○ 재정전망 ○ 재원조달방안 	<ol style="list-style-type: none"> 1) 계획의 개요 <ul style="list-style-type: none"> ○ 배경, 목적, 성격, 내용, 경위 2) 지역여건 분석 <ul style="list-style-type: none"> ○ 지역여건분석 ○ 관련계획 검토 3) 기본구상 <ul style="list-style-type: none"> ○ 미래 발전상과 목표 ○ 주요지표의 설정 ○ 농촌공간정비 구상 4) 부문별 계획 <ul style="list-style-type: none"> ○ 용도지구 <ul style="list-style-type: none"> - 마을보호지구, 마을경관지구, 친환경농업지구 등 ○ 농촌계획시설 ○ 농촌개발사업 <ul style="list-style-type: none"> - 마을정비, 교육, 문화, 의료, 복지, 방재 등 5) 단계별 집행계획

(2) 계획의 내용

① 계획의 개요

- 계획수립의 배경, 계획의 성격과 위상, 계획수립의 범위, 계획수립의 추진경위 등 계획수립의 개요를 작성

② 지역여건 분석

- 농촌정비계획은 농촌지역의 인구·산업·교통·환경 등 사회·물리적 시설 확충을 위한 행정적·재정적 정책수행의 지침이 되는 물적 계획으로서 농발계획 중 농촌정비와 관련된 시·군의 특성과 현황을 파악
 - 당해 시·군이 국토공간에서 차지하는 위치 및 지리적·역사적·문화적 특성
 - 당해 시·군의 개발 연혁, 인구·경제·자연환경·생활환경 및 사회개발의 현황
 - 당해 시·군이 지니고 있는 각 분야별 문제점과 이용·개발·보전 가능한 자원의 발전 잠재력
 - 시·군의 경제·사회·환경 등의 세력권
 - 당해 시·군의 재해발생 구조와 재해위험 요소
 - 당해 시·군의 범죄 취약성에 대한 물리적 환경 및 사회적 특성
 - 당해 시·군의 인구구성 및 사회계층구조 변화에 따른 저출산·고령화 추이
- 상위 농발계획, 도시·군기본계획, 도시·군 관리계획 등 관련계획을 고려

③ 기본구상

- (미래상) 해당 시군의 농촌발전의 목표와 전략을 수립하고, 부문별 계획의 추진 방향을 설정
- (지표 설정) 해당 시군의 인구지표, 농촌경제지표, 농촌환경지표, 기타 정주, 교통, 교육 등 농어촌서비스기준 등을 고려하여 지표를 설정
- (농촌공간정비 구상) 시군의 정주, 산업, 토지이용 등 농촌공간구조의 정비방향을 제시

④ 용도지구계획

- 친환경농업지구, 마을보호지구, 마을경관지구, 경관농업지구 등 지정

<표 5-4> 농촌정비계획의 용도지구계획(안)

구분	면적(m ²)	지정실태	개소수
마을보호지구			
친환경농업지구			
농촌경관지구			
경관농업지구			

⑤ 농촌계획시설에 관한 계획

- 농촌 기초시설설치에 관한 계획을 수립하고 농촌계획시설을 지정

⑥ 농촌개발사업에 관한 계획

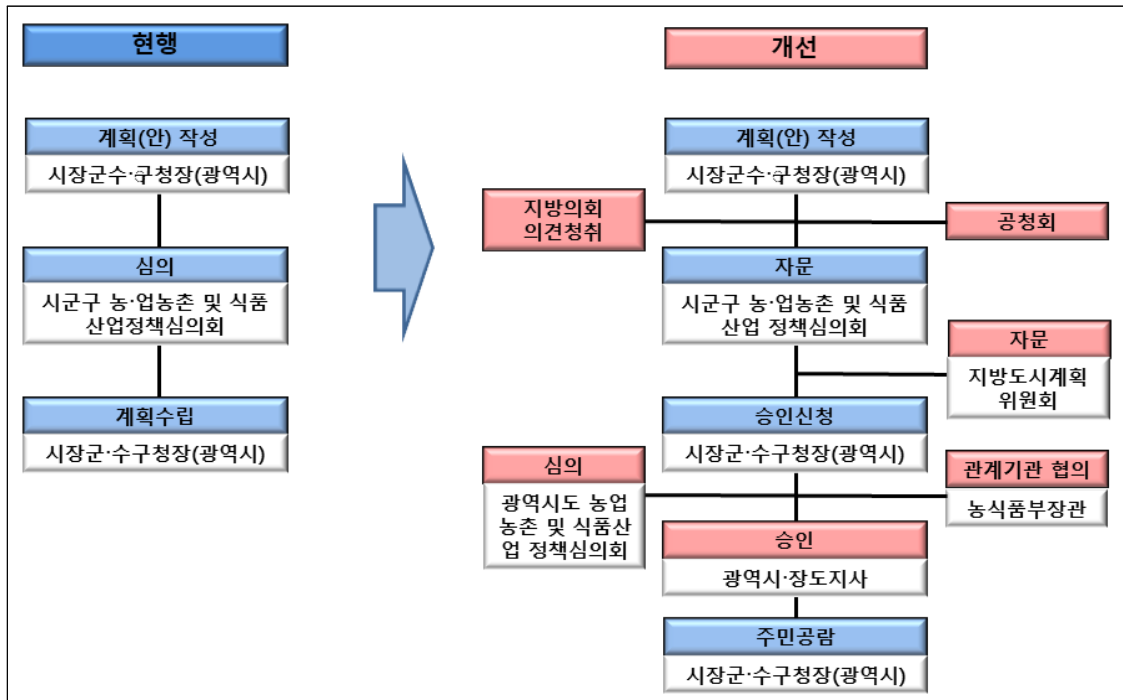
- (마을정비계획) 마을정비계획을 수립하고 마을정비구역을 지정
 - 마을정비계획은 계획의 목표, 성과지표의 설정, 추진전략, 정비사업의 내용, 재원 조달계획 등을 포함
 - 기타 교육, 문화, 의료, 복지, 방재 등 기타 농촌개발사업에 관한 사항을 포함

4. 농촌공간계획의 수립절차

1) 시·군 농발계획의 수립

- 시·군 농발계획 수립을 관리·감독할 수 있도록 광역시장 및 도지사에게 농발계획 승인권한을 부여
 - 시장 또는 군수가 시·군 농발계획을 수립하거나 변경하려면 광역시장 및 도지사가 승인
 - 광역시장 및 도지사는 시·군 농발계획안이 농발계획 수립기준 등에 적합하지 아니한 때에는 시장 또는 군수에게 시·군 농발계획안의 보완을 요청
 - 광역시장 및 도지사는 시·군 농발계획을 수립하거나 변경하려면 농림축산식품부장관과 협의한 후 광역시도 농업·농촌및식품산업정책심의회에서 심의
- 시·군 농업·농촌및식품산업정책심의회 위원에 도시계획 전문가 포함
- 도시·군기본계획과 연계할 수 있도록 지방도시계획위원회의 자문절차를 신설
- 시·군 주민의 공청회 및 지방의회의 의견청취 절차를 신설
 - 시장 또는 군수는 농발계획을 수립하거나 변경하려면 미리 공청회 및 시·군 의회의 의견을 듣도록 규정
 - 시·군의 의회는 특별한 사유가 없으면 30일 이내에 시장 또는 군수에게 의견을 제시하여야 함

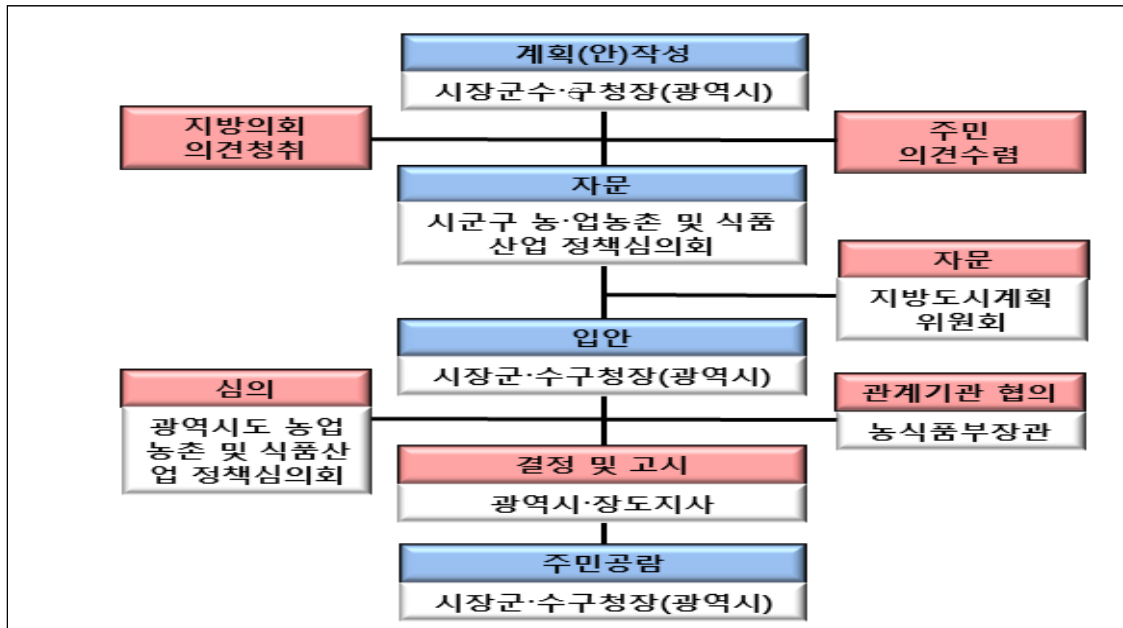
<그림 5-2> 시군 농발계획 수립절차(안)



2) 시·군 농촌정비계획의 수립

- 시·군 농촌정비계획 수립을 관리·감독할 수 있도록 광역시장 및 도지사에게 농촌정비계획 결정권한을 부여
- 농촌정비계획을 수립하거나 변경하는 경우 시장·군수가 농촌정비계획을 입안하고, 도지사가 결정
- 광역시장 및 도지사는 시·군 농촌정비계획안이 농촌정비계획 수립기준 등에 적합하지 아니한 때에는 시장 또는 군수에게 시·군 농촌정비계획안의 보완을 요청
- 광역시장 및 도지사는 시·군 농촌정비계획을 수립하거나 변경하려면 농림축산식품부장관과 협의한 후 도 농업·농촌및식품산업정책심의회에서 심의
- 도시·군관리계획과 연계할 수 있도록 지방도시계획위원회의 자문절차를 신설
- 시·군 농촌정비계획 수립 시 주민 및 지방의회의 의견청취 절차를 신설

<그림 5-3> 시군 농촌정비계획 수립절차(안)



참고문헌

참고문헌

□ 연구보고서

- 김동근 외, 2016, 용도지구 제도의 합리적 운용을 위한 제도개선방안 연구, 국토교통부
- 김상조·김동근, 2017, 여건변화에 대응한 국토 및 도시계획·관리제도 개선연구, 국토교통부
- 김상조 외, 2013, 국토품격 향상을 위한 용도지역 등에서의 입지·행위제한 기준에 관한 연구, 국토교통부
- 김승종 외, 2017, 비도시지역의 토지이용 관리체계 재정립을 위한 중장기 정책방향, 국토연구원
- 김승종 외, 2019, 국토의 효율적 이용을 위한 농촌계획체계 정비방향, 국토연구원
- 김홍상 외, 2017, '18-'22 농업농촌 및 식품산업 발전계획 수립방안 연구, 농촌경제연구원
- 민성희 외, 2017, 인구 및 국토 공간구조 변화 전망과 대응방향, 국토연구원
- 송미령 외, 2017, 일반농산어촌개발사업 추진성과 분석 및 발전모델 개발, 농림축산식품부·한국 농촌경제연구원
- 오용준, 2019, 충청남도 도시-환경계획 통합관리방안(전략과제 자문회의 자료집), 충남연구원
- 윤원근, 2006, “한국 농촌계획의 변화와 방향”, 농촌계획의 이론과 실제, 대한국토·도시계획학회
- 정하우 외, 1999, 농촌계획학, 동명사
- 채광석 외, 2019, 토지공개념에 기초한 농지관리 제도 개선방안, 연구결과세미나자료
- 최혁재 외, 2010, 농어촌지역 삶의 질 제고를 위한 농어촌뉴타운사업 발전방안, 국토연구원

□ 기타 자료

- 개발행위허가, 국가통계포털(www.kosis.kr)
- 건설교통부, 2001, 국토이용 및 계획에 관한 법률안(I)-입법참고자료집-, 건설교통부
- 건설부, 1983, 국토이용에 관한 연차보고서
- 건설부, 1993, 국토이용에 관한 연차보고서
- 건설부, 1994, 국토이용에 관한 연차보고서
- 경기도 고시 제2019-237호(2019.10.31.), 파주 도시관리계획(용도지역)결정(변경) 및 지형도면 고시

- 관계부처합동, 2009. 12, 제2차 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역개발 5개년(2010~2014) 기본계획
- 관계부처합동, 2014. 12, 제3차 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역개발 5개년(2015~2019) 기본계획
- 국토교통부, 2018, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 해설집
- 국토교통부·LH, 각 년도 도시계획현황
- 농림부, 2005. 6. 22, 제1차 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 5개년(2005~2009) 기본계획 및 2005년 시행계획
- 농림부, 2017, 2017년 농지업무편람
- 농림축산식품부 내부자료
- 농림축산식품부 보도자료, 2019. 11. 11, 공익형직불제 개편 등 ‘사람중심 농정개혁’ 추진 동력 확보, 농림축산식품부
- 농림축산식품부, 2017, 2017 농산어촌지역개발 공간정보시스템 중장기계획 수립 발표자료
- 농림축산식품부, 2017, 농촌공간시설 운영관리 실태조사
- 농림축산식품부, 2018, 일반농산어촌개발사업지침
- 농림축산식품부, 2018. 2, 농업·농촌 및 식품산업 발전계획(2018~2022)
- 농림축산식품부, 2018. 7, 지역 농업·농촌 및 식품산업 발전계획 수립지침
- 농림축산식품부, 2019, 친환경농업직접지불제 업무 길잡이
- 농림축산식품부, 2019. 2, 농촌공간계획 수립방향
- 도시계획 현황 통계, 도시계획정보서비스(www.upis.go.kr)
- 도시·군계획 수립도시현황, 국가통계포털(www.kosis.kr)
- 세종특별자치시 고시 제2018-123호(2018.4.30.), 도시관리계획 결정(변경) 및 지형도면 고시
- 세종특별자치시, 2019. 12. 30, 세종특별자치시 성장관리방안(북부지역) 결정 고시 (제2019-447호)
- 지구단위계획현황, 국가통계포털(www.kosis.kr)
- 통계청 내부자료
- 화성시 고시 제 2018-506호(2018.10.22.), 도시관리계획 결정(변경) 및 지형도면 고시

- 환경부(환경보건정책관실), 2013, 건강영향 항목의 평가매뉴얼(부록)
C군, 2018, 00면 기초생활거점 육성사업 예비계획서
P군, 2018, 00면 기초생활거점 육성사업 예비계획서

