

# 농촌공간계획 도입 및 제도화 방안 연구

2020. 3



농림축산식품부

Ministry of Agriculture,  
Food and Rural Affairs

# 제 출 문

농림축산식품장관 귀하

이 보고서를 『농촌공간계획 도입 및 제도화방안』의  
요약보고서로 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 .....	1
1) 연구 배경 .....	1
2) 연구 목적 .....	3
2. 연구 범위 및 방법 .....	4
1) 시간적 범위 .....	4
2) 공간적 범위 .....	4
3) 내용적 범위 .....	5
4) 연구 방법 .....	6

제 II 장 농촌공간 관리제도 현황

1. 공간계획제도 .....	9
1) 국토계획 .....	9
2) 농촌계획 .....	11
2. 토지이용제도 .....	13
1) 용도지역 .....	13
2) 용도지구 .....	14
3) 용도구역 .....	14
3. 토지개발제도 .....	15
1) 개발행위허가 .....	15
2) 지구단위계획 .....	16
3) 농촌개발사업 .....	17
4. 농지보전 및 관리제도 .....	18
1) 농지제도 .....	18
2) 농업진흥지역 .....	19
3) 농지전용허가 .....	19
4) 농지보전부담금 .....	20

### 제III장 농촌공간 관리실태 및 문제점

1. 농촌계획의 문제점 .....	23
1) 계획체계상 문제점 .....	23
2) 계획내용상 문제점 .....	25
3) 계획절차상 문제점 .....	26
4) 도시계획과의 문제점 .....	27
2. 토지이용의 문제점 .....	28
1) 토지이용 규제완화 지속 .....	28
2) 개발중심의 용도지역 등 지정 확대 .....	30
3) 용도지역의 역할 불분명 .....	30
4) 토지특성과 용도지역의 불일치 .....	32
5) 토지이용의 혼재 및 충돌 .....	34
3. 농촌개발사업의 문제점 .....	36
1) 농촌정비사업 유형 중복 .....	36
2) 사업내용의 미분리 .....	36
3) 사업고시절차 등 부재 .....	37
4) 농촌지역개발사업의 실효성 저하 .....	37
4. 농지이용의 문제점 .....	39
1) 농지 범위의 부분별한 확대 .....	39
2) 농지이용의 충돌 .....	39
3) 농지이용 규제 완화 .....	40
4) 계획이익의 사유화 .....	41

### 제IV장 농촌지역 공간관리제도 정비방안

1. 기본방향 .....	43
1) 농촌토지의 계획적 관리 .....	43
2) 농촌토지의 효율적 이용 .....	43
2. 정비방안 .....	44
1) 농촌계획의 체계적 정비 .....	44
2) 농촌개발사업의 실효성 제고 .....	48
3) 도시계획과의 연계성 제고 .....	49
4) 농촌토지의 효율적 관리 .....	51
5) 농지의 합리적 관리 .....	58

## 제V장 농촌공간계획 수립방안

1. 농촌공간계획의 개념과 성격 .....	63
1) 계획의 개념 .....	63
2) 계획의 성격 .....	63
2. 농촌공간계획의 체계와 위상 .....	64
1) 계획의 체계 .....	64
2) 계획의 위상 .....	65
3) 계획수립 주기 .....	65
3. 농촌공간계획의 수립내용 .....	66
1) 농발계획 .....	66
2) 농촌정비계획 .....	69
4. 농촌공간계획의 수립절차 .....	71
1) 시·군 농발계획의 수립 .....	71
2) 시·군 농촌정비계획의 수립 .....	72

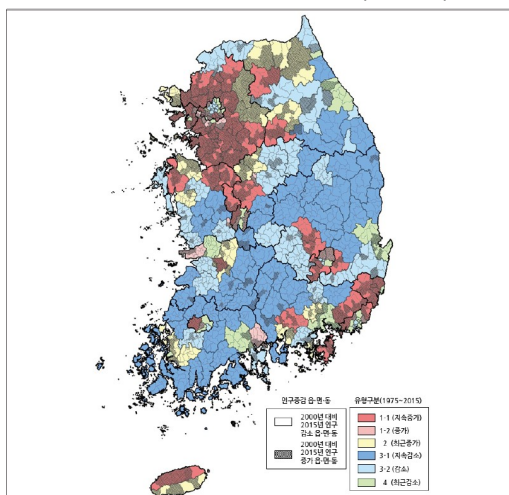
# 제 I 장 연구 개요

## 1. 연구 배경과 목적

### 1) 연구 배경

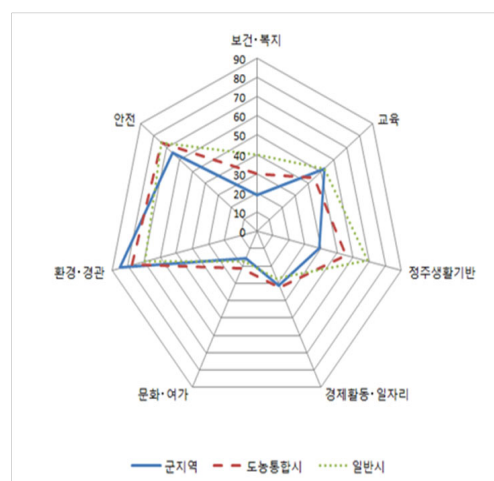
- (삶의 질 저하) 농촌인구의 감소, 마을 과소화, 유희농지 및 빈집 증가 등으로 농촌 지역의 공동화가 진행 중이며, 공공서비스 부족으로 농촌지역 주민의 삶의 질은 저하
- 공공서비스에 접근성이 취약한 지역(하위 20%)이 대부분 농촌지역에 위치하고 있으며 (92.5%), 국가최소서비스 항목인 농어촌서비스 기준의 시·군 달성률('17)은 40.5% 수준<sup>1)</sup>

<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

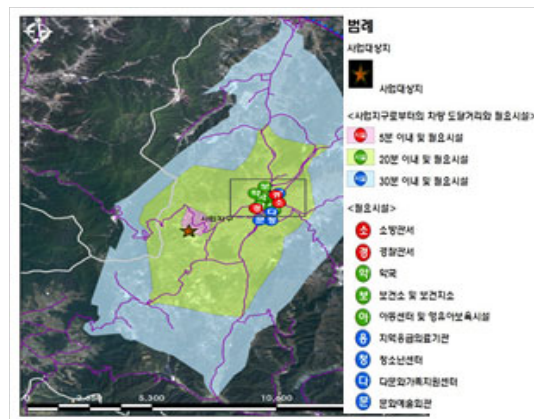
- (사업의 실효성 저하) 농촌개발사업을 통해 생활기반시설 설치, 소득증대사업 등이 추진되고 있으나, 인구·환경 및 입지분석이 부족한 상태로 개별사업을 추진함에 따라 재정투입의 실효성 저하
  - 농촌개발사업은 읍면발전협의회 등 상향식 사업추진 및 공간을 고려하지 않는 입지선정으로 인해 사업의 실효성 저하

<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

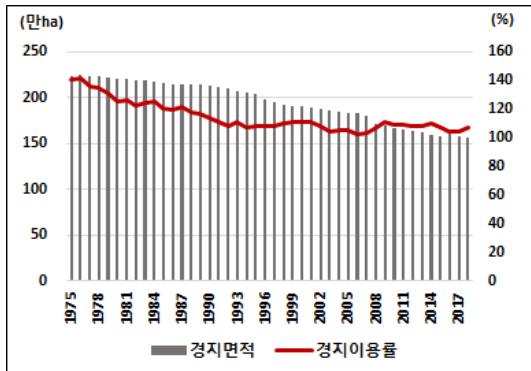
<그림 1-3> 공공서비스 접근성 분석



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

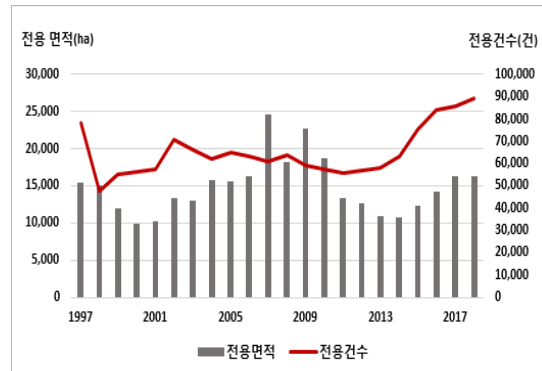
- (우량농지 감소) 농업의 경제적 비중이 감소함에 따라 농지규제 완화요구가 증가 하면서, 농업진흥구역은 매년 감소하고 있으며, 농지전용이 확대되어 우량농지가 감소하고 전용이익의 사유화 우려
  - 경지면적은 2.2백만ha('75)→1.9백만ha('00)→1.7백만ha('10)→1.6백만ha('18)로 감소
  - 경지이용률은 140.4%('75)→110.5%('00)→109.3%('10)→106.7%('18)로 감소

<그림 1-4> 경지면적 현황('75-'18)



자료: 통계청 및 농림축산식품부 내부자료

<그림 1-5> 농지전용현황('97-'18)

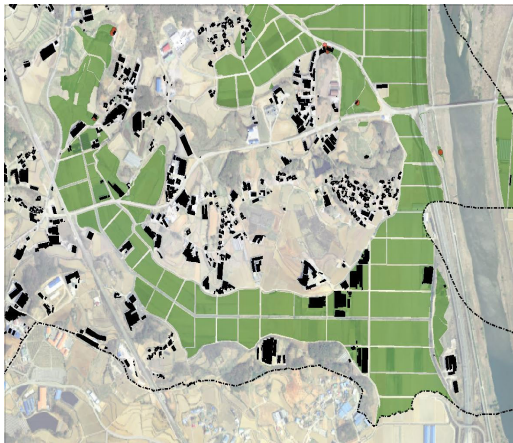


자료: 농림축산식품부 내부자료



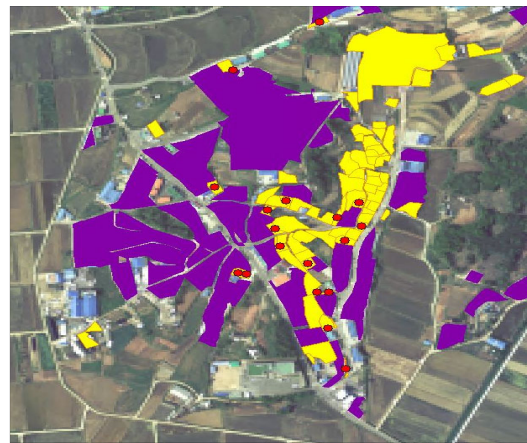
- (농촌지역 난개발) 농촌지역에서 개발이 용이한 녹지·관리지역의 면적이 증가하고 있으며, 농촌공간계획 부재로 토지이용간 충돌이 발생하고, 소규모 분산개발 등으로 인해 농촌 공간구조의 왜곡 발생
- 시가화지역(주거·상업·공업지역)은 전 국토의 4.7%에 불과한 반면, 녹지·관리지역은 전 국토의 37.5%에 달하고 있으며, 특히 경기도의 경우 관리지역 중 계획관리지역이 47.2%에 달함<sup>2)</sup>
- 농지규제 완화로 축사와 주거의 충돌, 주거와 공장의 충돌이 발생

<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 정비와 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

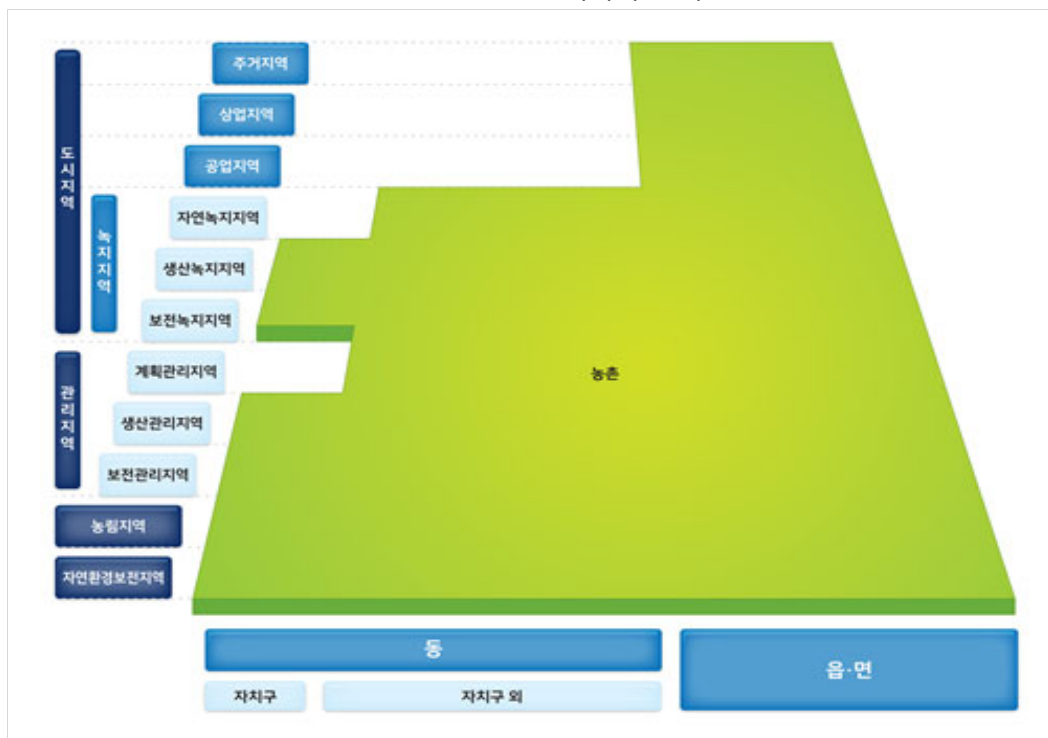
### 1) 시간적 범위

- 1970년 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 10만km<sup>2</sup>의 95.8%에 달함

<표 1-2> 전국 농촌지역 면적

구분	농촌면적(km <sup>2</sup> )	전체면적(km <sup>2</sup> )	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 지역지구제도와 토지개발제도 현황과 문제점 분석
  - 농지의 보전과 농지관리제도 현황과 문제점 분석

- 농촌공간 관리제도의 기본방향과 정비방안 제시
  - (기본방향) 농촌토지의 계획적인 관리와 농촌토지의 효율적인 이용 방향 제시
  - (정비방안) 농촌공간계획의 체계적인 정비, 농지의 합리적관리, 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
  - 최혁재 외(2007), 농촌활력 증진을 위한 농촌토지이용의 계획적 관리방안, 국토연구원
  - 송미령 외(2003), 국토계획체계 변화에 따른 농촌계획 수립에 관한 연구, 한국농촌경 연구원

### (2) 실태 조사

- 농촌공간관리의 문제점과 실태 파악을 위해 사례 조사를 추진
  - 수도권 인근 시·군과 여타 시·군으로 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) 등 추진
  - 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

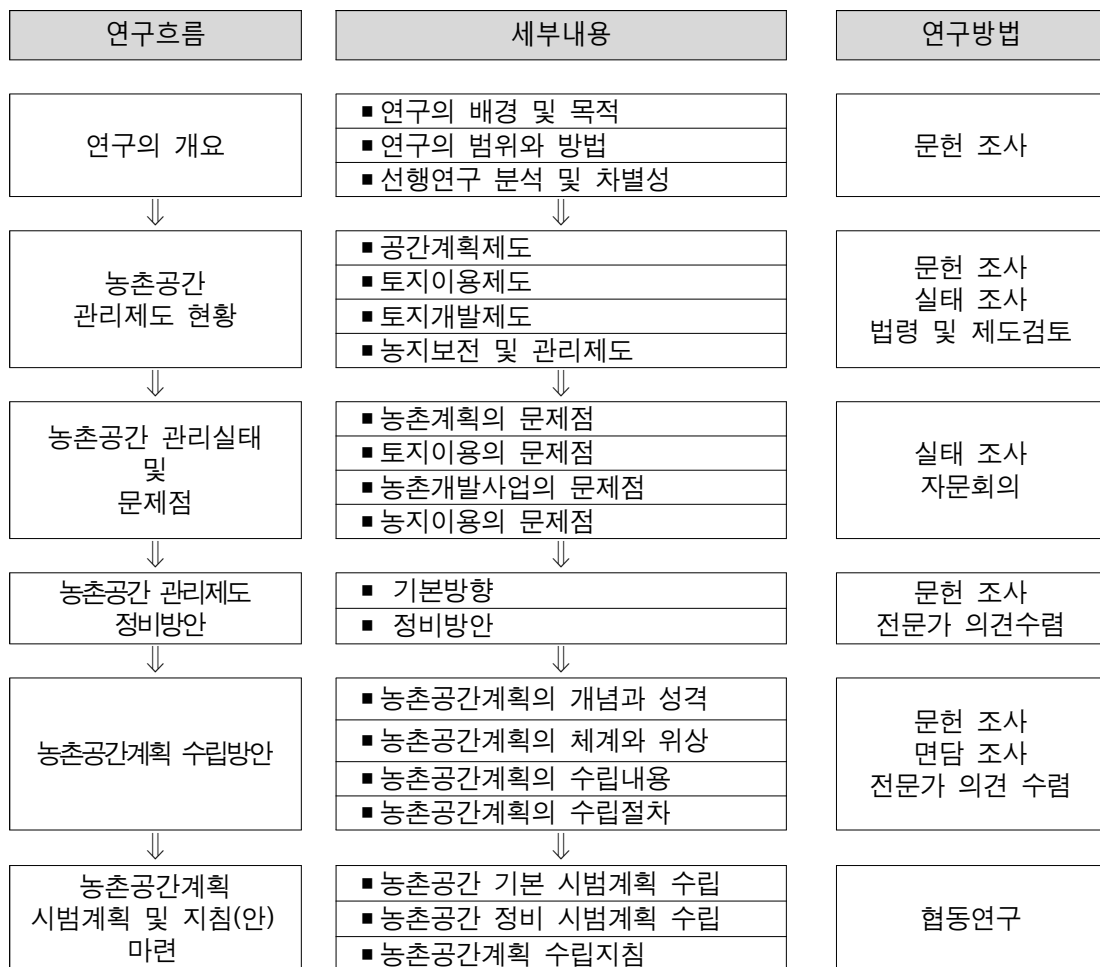
### (3) 전문가 자문회의

- 농촌공간관리의 문제점 파악과 해결방안, 공간관리계획 수립 방안 등에 대해 관련 공무원, 학계와 전문가 등의 의견 수렴을 실시하여 연구에 반영

### (4) 협동연구

- (위탁) 시범계획은 한국농어촌공사 농어촌연구원에 위탁·관리를 통해 연구성과 제고하고, 농촌공간계획 수립지침은 시범계획 수립과 연계한 지침(안) 제시
- (위탁) 농촌지역의 계획적 관리방안은 대한국토도시계획학회와 용도지역 구분 및 취약지구 관리방안을 도출

<그림 1-9> 연구의 흐름



# 제Ⅱ장 농촌공간 관리제도 현황

## 1. 공간계획제도

### 1) 국토계획

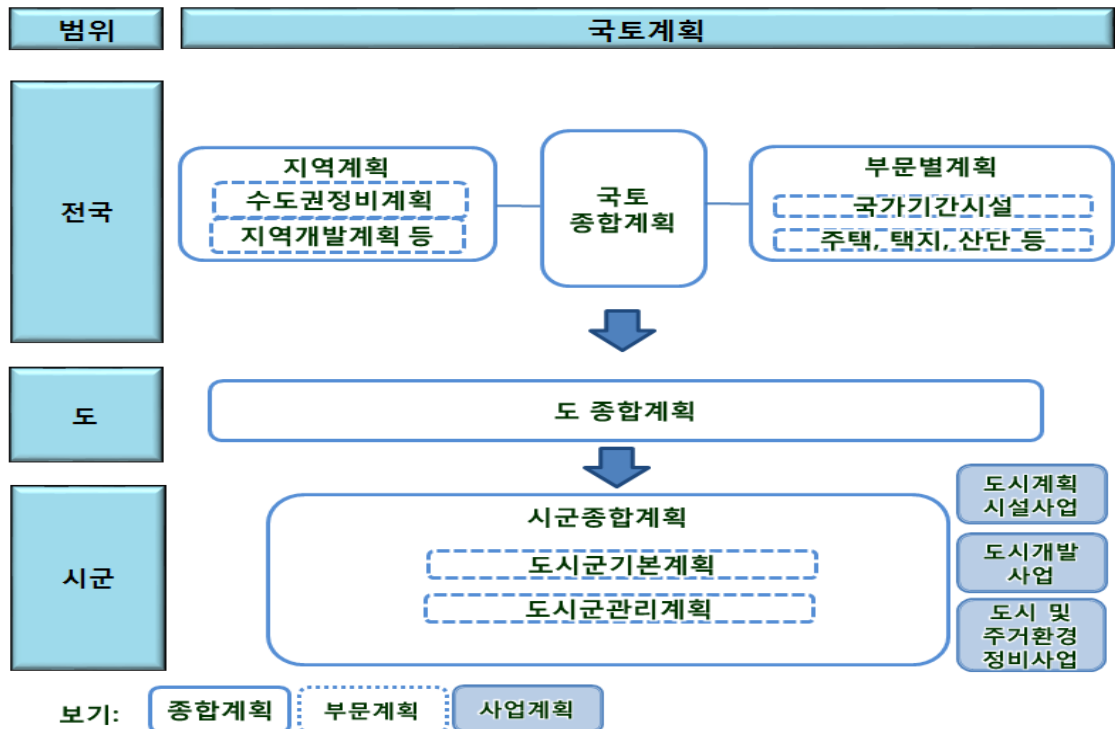
#### (1) 법적 근거

- 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

## 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 2-1> 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	관계중앙행정기관장	○



근거법령	계획명	수립권자	수립의무	
	농어촌지역개발 시행계획			
제38조	농어촌지역 종합개발계획	국가·지자체	×	
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

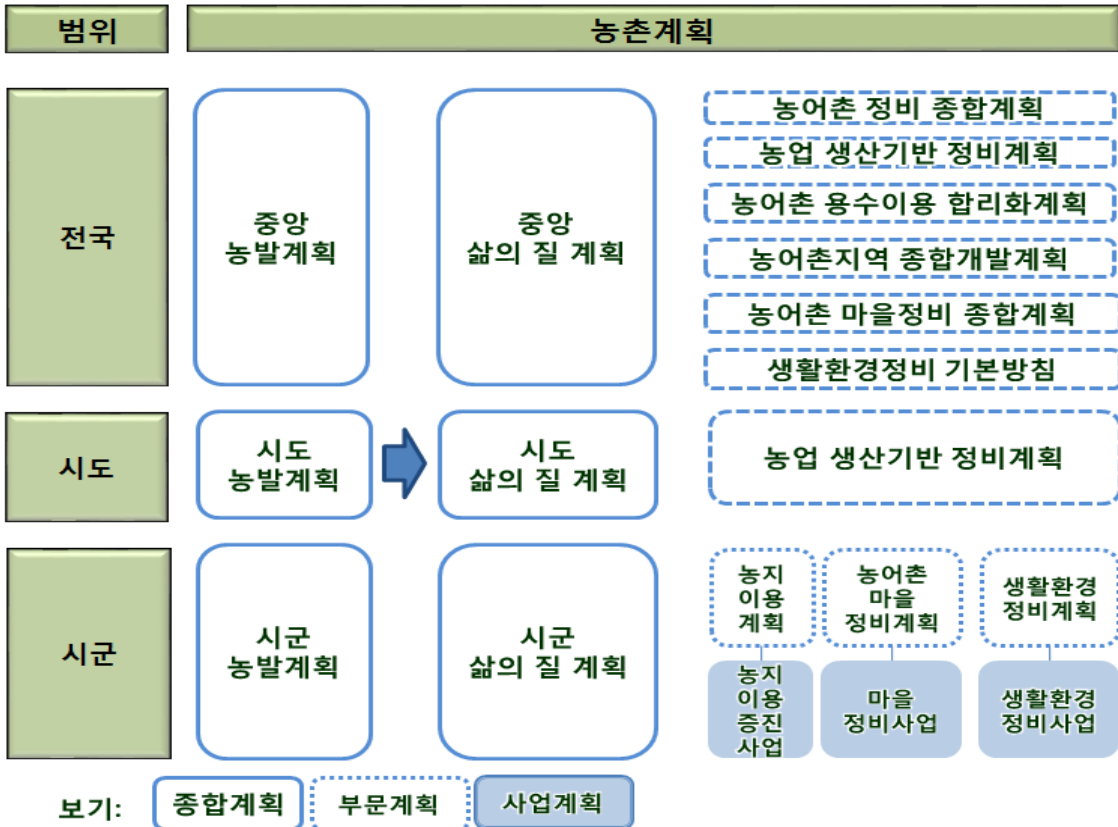
## (2) 계획체계

- 농촌계획은 농업·농촌·식품산업기본법, 농어업인 삶의 질 특별법, 농어촌정비법, 농어촌마을 리모델링 특별법, 농지법의 5개 법률에 모두 26개의 계획이 규정<sup>3)</sup>
- 농업·농촌 및 식품산업 발전계획은 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 기본계획은 농어촌의 기초생활여건, 경관, 거점 육성 등에 관한 기본방향을 제시

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

- 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 2-2> 농촌계획의 체계



자료: 저자 작성

## 2. 토지이용제도

### 1) 용도지역

- 용도지역은 토지의 이용 및 건축물의 용도, 건폐율, 용적률, 높이 등을 제한함으로써 토지를 경제적·효율적으로 이용하고 공공복리의 증진을 도모하기 위하여 서로 중복 되지 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)

- 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 농림 지역으로 결정·고시된 것으로 의제(동법 제42조 제2항)

## 2) 용도지구

- 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)

## 3) 용도구역

- 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, 시가지조정구역, 수산자원보호구역, 입지규제최소구역임

### 3. 토지개발제도

#### 1) 개발행위허가

- 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(개발행위허가운영지침 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
- 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)
- 개발행위허가는 개발행위 규모<sup>4)</sup>, 도시·군관리계획과 성장관리방안<sup>5)</sup>, 주변지역의 토지이용실태 또는 주변환경과의 조화, 용지확보계획 등을 고려
  - 개발행위허가 시 용도지역(시가화용도, 유보용도, 보전용도) 별 검토사항도 고려

4) 개발행위 허가의 규모는 용도지역별로 상이하며 토지형질 변경의 경우 다음과 같음

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)

- 5) 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)

- 개발행위허가 또는 허가변경을 위해서는 도시계획심의위원회의 심의를 거쳐야 하나 도시계획위원회 심의를 거치거나 지구단위계획, 성장관리 방안을 수립한 지역 등은 심의 예외(동법 제59조)

<표 2-2> 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

## 2) 지구단위계획

- 지구단위계획은 도시·군계획 수립 대상지역의 일부에 대하여 토지 이용을 합리화 하고 그 기능을 증진시키며 그 지역을 체계적·계획적으로 관리하기 위하여 수립 하는 도시·군관리계획임(국토계획법 제2조 제5호)
  - 지구단위계획은 난개발 방지를 위하여 개별 개발수요를 집단화하고 기반시설을 충분히 설치함으로써 개발이 예상되는 지역을 체계적으로 개발·관리하기 위한 계획임(지구단위 계획수립지침 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)
- 지구단위계획은 용도지역이나 지구의 세분 또는 변경, 기반시설의 배치와 규모, 건축물의 용도제한, 건폐율 및 용적률 등 토지이용을 규제
- 도시지역 외에 지역에 지정하는 지구단위계획은 구역의 중심기능에 따라 주거, 산업유통, 관광휴양, 복합기능으로 구분(지구단위계획수립지침 2-1-2-1)

### 3) 농촌개발사업

#### [1] 농어촌정비사업

- 농어촌정비법은 농어촌 지역개발사업 추진을 위해 농어촌정비사업의 유형과 절차를 규정
- 농어촌정비사업은 농업생산기반을 조성·확충하기 위한 농업생산기반 정비사업, 생활환경을 개선하기 위한 농어촌 생활환경 정비사업, 농어촌산업 육성사업, 농어촌 관광휴양자원 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)

#### [3] 생활환경정비사업

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

#### [4] 농어촌산업 육성사업

- 농어촌정비법은 농어촌사업 육성·지원을 위해 국가와 지방자치단체가 종합적인 지원 정책을 마련하고 시행할 것을 규정(동법 제72조)

#### [5] 농어촌 관광휴양자원 개발사업

- 농림축산식품부 장관은 농어촌정비법에 근거하여 농어촌 관광휴양을 지원·육성하는 사업을 추진할 수 있음(법 제81조)

- 농어촌정비법에서 정의하는 농어촌 관광휴양사업의 종류는 농어촌 관광휴양단지사업, 관광농원사업, 주말농원사업, 농어촌 민박사업 임(법 제2조 16호)

## (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(법 제94조)

## (7) 마을정비구역

- 마을정비구역은 농어촌지역 또는 준농어촌지역에서 농어촌정비사업을 종합적·계획적으로 시행하기 위하여 농어촌정비법에 따라 지정·고시된 구역을 의미(법 제2조)
- 농어촌마을정비계획은 마을정비구역의 명칭, 토지이용계획, 기반시설의 설치, 농어촌마을의 건설 등의 내용을 포함하여야 함(법 제 101조 제3항)
- 시·도지사는 마을정비구역을 지정하기 전 필요한 경우 지방도시계획위원회 심의, 농림축산식품부장관과의 협의를 거쳐야 함

# 4. 농지보전 및 관리제도

## 1) 농지제도

- 농지법 상 농지는 실제 농작물 경작지 또는 다년생식물 재배지로 이용되는 토지(초지법에 따라 조성된 토지 등 제외<sup>6)</sup>)와 그 개량시설, 농축산물 생산시설 부지를 의미(농지법 제2조 1호)
- 2018년 기준 전체 농지면적은 약 159만ha 규모(전체 국토면적의 약 15.9%)이며, 1970년 약 230만ha에서 70만ha 이상 감소

6) 「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)

## 2) 농업진흥지역

- 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
- 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)
- 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
- 농업진흥지역은 '03 최대 114.8만ha를 지정한 이후 '18년 현재 98.7만ha로 14.0% 감소

## 3) 농지전용허가

- 농지법에 의해 농지를 전용하고자 하는 자는 농림축산식품부장관의 허가를 받아야 함(농지법 제34조)
  - 농지법상 농지전용허가(협의)권자는 농림축산식품부장관이나 절차 간소화를 위하여 전용 면적에 따라 시·도지사 또는 시장·군수·구청장(자치구에 한함)에게 위임(농지법시행령 제71조)
  - 다만, 다른 법률의 의제 또는 도시계획관련 전용 시 농지전용허가 대신 협의를 진행하며 법률상 규정된 경우 농지전용신고로 갈음(농지법 제34조, 43조)



- 농지법 상 규정에 따라 특정 시설의 부지로 사용하려는 농지는 전용을 허가할 수 없으며, 허가권자가 전용을 제한할 수 있음(농지법 제37조)
  - 시설물별로 농지전용허가가 제한될 수 있으며, 해당 지역의 농지규모·농지보전상황 등 농업여건을 감안하여 시·군의 조례로 정하는 시설은 농지전용 불가
  - 허가권자는 농지전용허가 및 협의시 우량농지 보전 및 인근 농업경영에 영향을 미치는 경우 농지전용을 제한할 수 있음(농지법 제37조 2항)
- 2018년 기준 농지전용허가는 88,982건, 16,303ha 규모이며, 최근 5년간 허가 규모가 증가하는 추세

#### 4) 농지보전부담금

- 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
    - 단위( $m^2$ )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
- 농지를 전용하고자 하는 자는 농지의 보전·관리 및 조성을 위한 부담금을 농지관리기금을 운용·관리하는 자에게 납부해야 함
  - 농지보전부담금은 전용하는 농지의 면적( $m^2$ )에 농지전용부담금 부과기준일 현재 전용하는 농지의 개별공시지가의 100분의 30(상한금액: 5만원/ $m^2$ )를 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
- 농지보전부담금은 '06부과기준 변경(공시지가 기준)으로 증가하였으며, 최근에는 부과 건수가 증가 추세
  - 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
- 농지보전부담금 징수금액은 1조 2천억원 수준이지만, 감면금액은 지속적으로 증가
  - 2017년 기준으로 징수금액은 전년대비 4.6% 감소하였으나, 감면금액은 전년대비 32.4% 증가

# 제Ⅲ장 농촌공간 관리실태 및 문제점

## 1. 농촌계획의 문제점

### 1) 계획체계상 문제점

#### (1) 계획간 위계 불명확

- 농발계획과 삶의 질 계획 등 관련계획과의 관계에 대한 명확한 규정 부재<sup>7)</sup>
  - 특히, 농업·농촌 및 식품산업기본법 에 따른 농발계획은 농업 및 농촌의 최상위계획이므로 삶의 질 계획 수립시 이를 반영하여야 하나 이에 대한 규정 미비

#### (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 규정<sup>8)</sup>
- 법령상 수립해야 하는 법정계획을 지역농발계획 수립지침(행정규칙)을 통해 통합하여 수립하고 있으나, 이에 대한 법적 근거 미비<sup>9)</sup>
  - 특히 시·군·구 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발계획을 시·군 농업·농촌 및 식품 산업 발전계획에 포함하여 수립함으로써 시·군·구 삶의 질 계획의 위상이 불분명
- 법정계획을 통합하는 경우 개별 계획은 법정 계획수립 내용을 모두 포함하여야 하나, 농발계획에 통합된 개별 계획은 이를 미반영<sup>10)</sup>

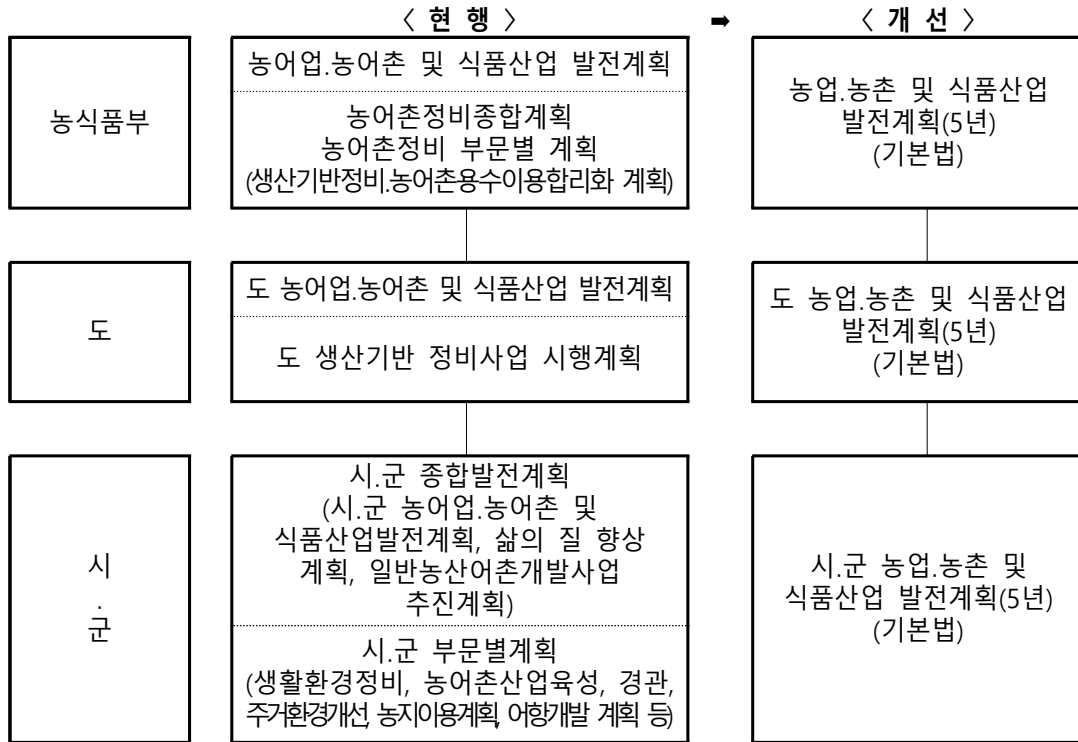
7) 김승중 외, 2019, 국토의 효율적 이용을 위한 농촌계획체계 정비방향, 국토연구원, p.29

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

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

- 예컨대 농어촌용수이용 합리화계획은 법령상 농어촌용수의 수요과 개발, 이용·배분 및 보전·관리, 기타 사업계획의 평면도 등을 규정하고 있음<sup>11)</sup>

<그림 3-1> 농촌관련 계획의 통합 현황



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

### (3) 계획내용과 계획수립권자 불일치

- 중앙정부가 수립하는 농촌계획은 농촌개발, 관리 및 지원 등에 관한 정책방향은 제시하여야 하나, 현행 농촌계획은 지방정부 또는 개별 사업을 추진할 때 필요한 계획내용을 중앙정부가 직접 수립하도록 규정<sup>12)</sup>
- 중앙정부가 수립하는 계획은 일반적으로 전국 단위에서 관련 정책방향과 추진과제를 제시하고 관련 정책을 직접 집행하는 지방정부의 정책방향 유도
- 반면, 시·도는 관할 시·군 내에서 정책집행을 조율하고 이를 승인하는 역할을 수행하는 것이 일반적이며, 시·군은 시·도의 관할 아래 구체적인 사업 집행

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

11) 농어촌정비법 시행령 제23조제1항; 농어촌정비법 시행규칙 별표1

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

- 그러나 대부분의 농촌계획은 내용상 사업계획의 성격을 갖고 있음에도 불구하고, 농림축산식품부장관이 수립하도록 규정<sup>13)</sup>
  - 농림축산식품부 장관은 농어촌지역 종합개발계획, 농어촌정비 종합계획, 농업생산기반 정비 계획, 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

## 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 규정<sup>14)</sup>
- 그러나 농발계획은 농업 및 식품산업의 육성 위주로 수립되고 있어 농촌공간 관리를 위한 역할은 제한적<sup>15)</sup>
  - 또한 농촌개발사업계획은 농촌공간에 대한 고려 없이 일반농산어촌 개발사업의 유형<sup>16)</sup>에 따라 개별적인 단위사업을 나열하는 수준에 불과

### (2) 토지이용계획의 부재

- 지역 농업·농촌 및 식품산업 발전계획 수립 지침은 공간발전 구상을 포함하도록 규정<sup>17)</sup>하고 있으나, 토지이용계획은 포함하고 있지 않고 있으며, 시·군 농발계획에서는 단위사업의 위치도를 제시한 데 불과<sup>18)</sup>

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

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

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

16) 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)

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

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

### 3) 계획절차상 문제점

#### (1) 계획수립 실적 저조

- 법령상 수립의무가 있는 농촌계획 수립 여부를 확인하기 어렵고, 일부 계획의 경우에 농발계획에 포함하여 수립하도록 하고 있으나, 개별법령상 계획내용을 농발계획에 포함하고 있는지 여부도 불투명<sup>19)</sup>

#### (2) 계획수립 지침 및 고시 등 결여

- 농촌계획은 실제 계획수립을 위해 필요한 세부적인 계획내용이나 수립절차 및 지침 등을 두고 있지 않은 경우가 대부분<sup>20)</sup>
- 농어촌생활환경정비 기본방침, 생활환경정비계획, 농어촌산업 육성시행계획은 계획에 포함하여야 할 구체적 내용에 대해 법령에 아무런 규정을 마련하고 있지 않음
- 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 부재<sup>21)</sup>

#### (3) 국토계획평가 미적용

- 국토교통부장관은 중장기적·지침적 성격의 국토계획을 대상으로 국토의 균형 있는 발전 등을 위해 국토의 지속가능한 발전에 이바지하는지를 평가<sup>22)</sup>
- 국토계획평가 대상이 되는 국토계획의 수립권자는 해당 국토계획을 수립하거나 변경하기 전에 국토계획평가 요청서를 작성하여 국토교통부장관에게 제출
- 국토계획평가 대상은 종합계획 및 지역계획, 기간시설계획, 부문별계획 등임<sup>23)</sup>

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

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

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

22) 국토기본법 제19조의2

- 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,<sup>24)</sup> 농어촌정비 종합계획을 농발계획에 포함하여 수립하도록 하고 있기 때문에 실 무상 국토계획 평가대상에서 제외

#### 4) 도시계획과의 문제점

- 도시계획은 농촌지역에 대한 공간계획이 사실상 부재<sup>25)</sup>
  - 도시·군기본계획<sup>26)</sup> 및 도시·군관리계획상 비도시지역은 장래 시가화용지<sup>27)</sup>의 공급원에 불과하며, 비도시지역 공간계획은 사실상 부재한 실정<sup>28)</sup>
  - 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 부족<sup>29)</sup>

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

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

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

26) “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

27) “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

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

- 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 규정<sup>30)</sup>
- 그러나 농업농촌식품산업 발전계획은 도시계획과 시간적 범위에 차이가 있으며, 토지이용계획 등 공간계획을 포함하기보다는 개별사업계획을 나열한 데 불과하기 때문에 도시계획과의 연계성 부족

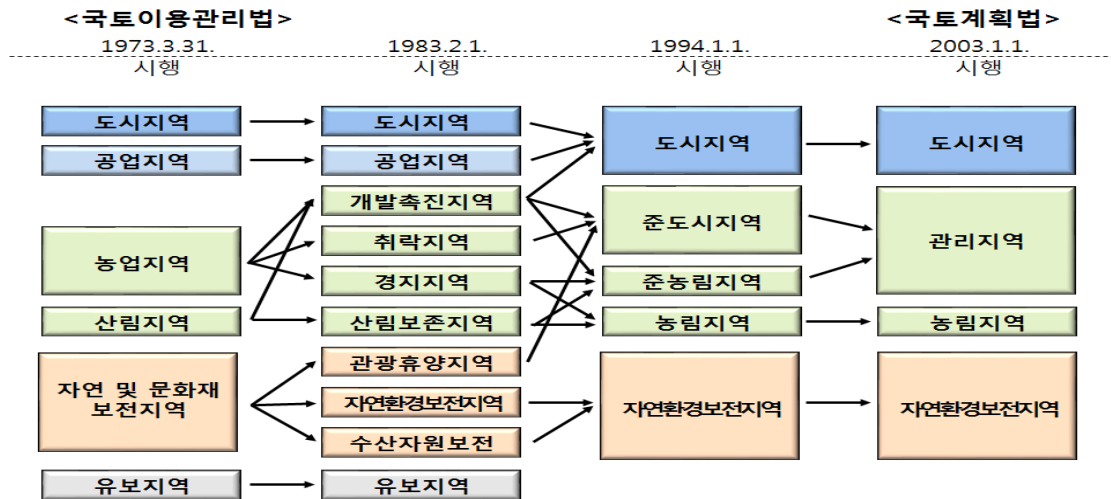
## 2. 토지이용의 문제점

### 1) 토지이용 규제완화 지속

#### (1) 용도지역의 규제 완화

- 1972년 「국토이용관리법」 제정으로 용도지역제도가 도입된 이후 용도지역제도가 대략 10년을 주기로 변경
  - 종래 준농림지역을 관리지역에 포함하고, 관리지역을 계획·생산·보전관리지역으로 세분화

<그림 3-2> 용도지역의 변화



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

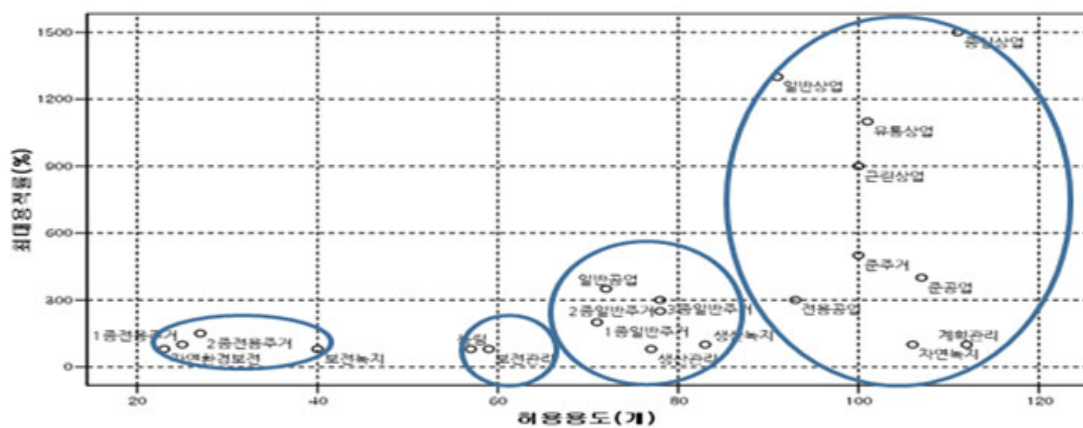
29) 김승중 외, 2019, 국토의 효율적 이용을 위한 농촌계획체계 정비방향, 국토연구원, p.51

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



- 2003년 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 따라 준농림지역을 관리지역에 포함하고 이를 세분화하였으나, 세분화된 용도지역별 행위제한은 지속적으로 완화
- 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 허용<sup>31)</sup>

<그림 3-3> 용도지역별 규제강도



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

## [2] 용도지구의 규제완화

- 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
- 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

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

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

### (2) 취락지구의 무분별한 지정

- 현행 취락지구가 국토계획법 통합이후 2006년부터 2010년 사이에 대부분 (53.2%)의 취락지구가 지정
  - 자연취락지구는 관리지역(58.4%), 녹지지역(20.6%), 농림지역(19.4%), 자연환경보전지역(1.6%) 분포
  - 자연취락지구의 경우 60㎡ 이상<sup>32)</sup>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

## 3) 용도지역의 역할 불분명

### (1) 녹지지역과 관리지역의 구분 불분명

- 녹지지역과 관리지역은 국토계획법 시행에 따라 별개의 용도지역으로 구분하여 지정하고 있으나 지정 목적이 유사
  - 녹지지역<sup>33)</sup>은 보건위생·공해방지보안과 도시의 무질서한 확산을 방지하기 위하여 녹지의 보전이 필요한 때에 지정

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

33) 도시계획법 제17조 제1항 제4호, 1971년 1월 19일 개정, 1962년 도시계획법 제정에 따라 도입

- 관리지역<sup>34)</sup>은 자연환경·농지 및 산림의 보호, 보건위생, 보안과 도시의 무질서한 확산을 방지하기 위하여 녹지의 보전이 필요한 지역

## (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

<표 3-1> 녹지지역과 관리지역의 지목 비교

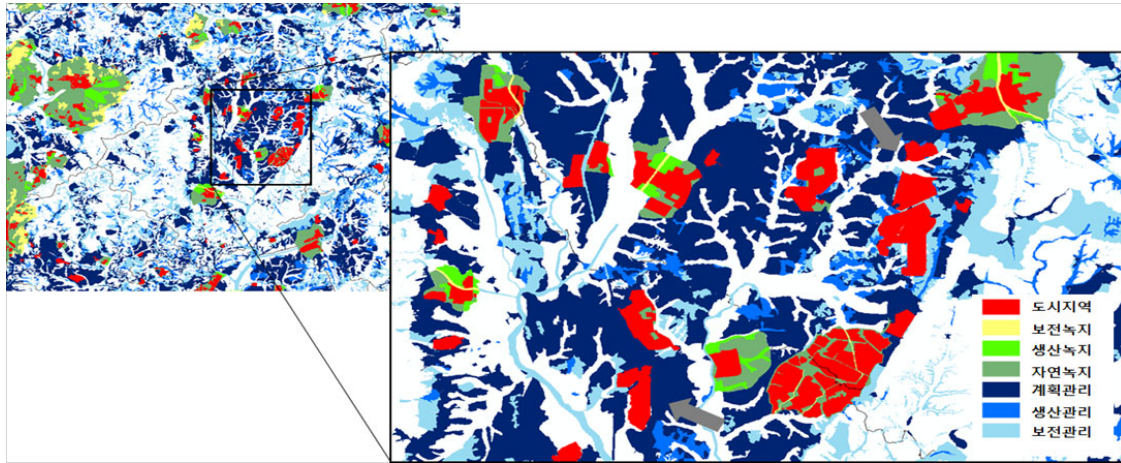
(단위: %)

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
- 녹지지역 및 관리지역의 지정원칙과 기준 불명확
  - 도시지역 주변을 녹지지역으로 지정하지 않은 경우, 관리지역이 이를 대신하고 있어서 녹지지역과 관리지역 역할 불분명

34) 2003년 국토계획법 시행에 따라 국토이용관리법상 준농림지역과 준도시지역을 통합하여 지정 (국토계획법 제36조 제1항 제1호 라목)

<그림 3-4> 녹지지역과 관리지역의 지정상태



#### 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)
  - 농림지역의 건폐율은 20% 이하, 용적률은 80% 이하로 제한<sup>35)</sup>
  - 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)
- 농림지역 중 농업진흥지역, 보전산지 또는 초지가 아닌 경우에는 토지특성에 차이가 있는 데에도 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 50,631.7km<sup>2</sup>이며, 이 중 보전산지가 79.56%(40,281.9km<sup>2</sup>)로 가장 많은 비율을 차지

35) 법 제77조 제1항 제3호

&lt;표 3-2&gt; 농림지역의 구성

구분		면적(km <sup>2</sup> )	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

## (2) 환경적 가치와 용도지역 지정의 불일치

- 국토환경성 평가도<sup>36)</sup>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
- 도시생태현황지도<sup>37)</sup> 상 생태적 보전가치가 높은 1~2등급 지역은 자연환경보전 지역보다 관리지역에 더 많이 분포

&lt;표 3-3&gt; 도시생태현황지도의 등급별 면적 비율(충남)

(단위: %)

구분		도시생태등급						
		1	2	3	4	5	계	
도시 지역	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	
	녹지 지역	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	
관리 지역	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	

36) 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

37) 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

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

<표 3-4> 자연취락지구 주변 토지이용현황

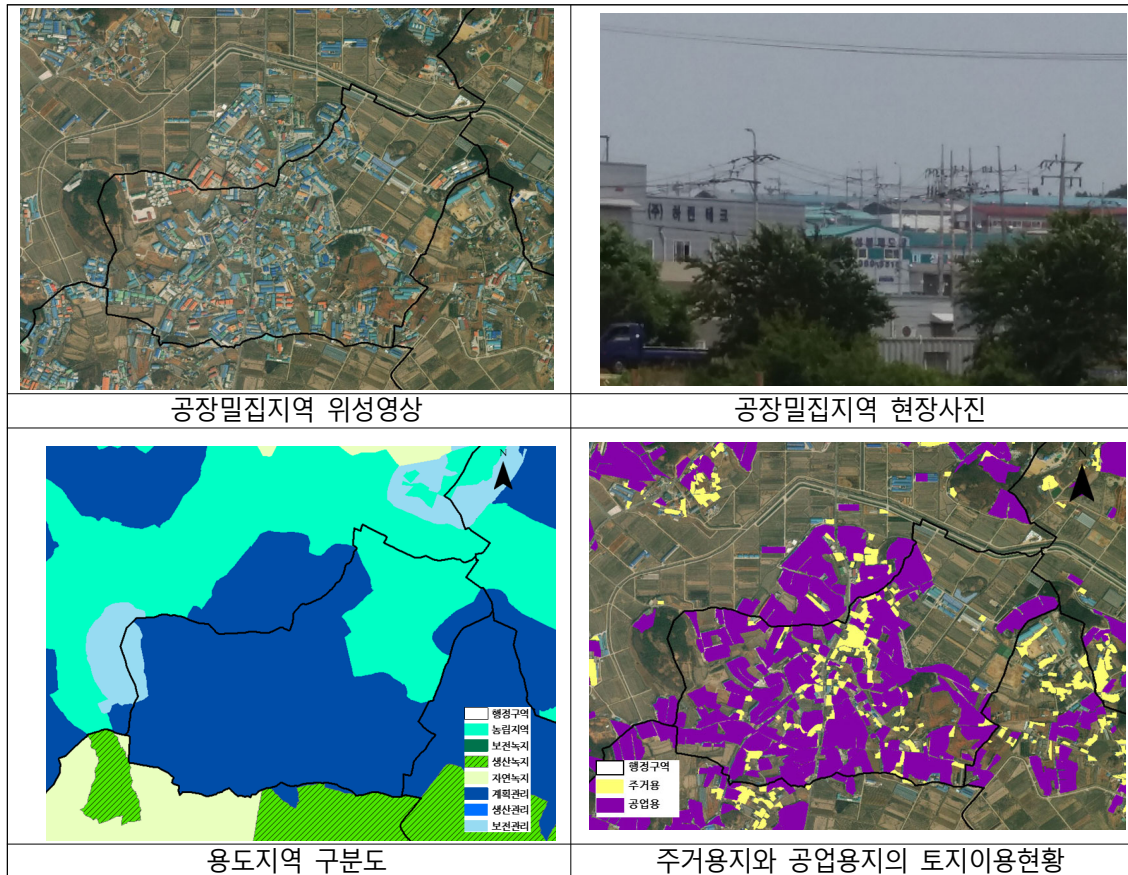
(단위: 개)					
범위	공장용지	창고용지	잡종지	대지	합계
100m이내	2,815	2,847	7,643	160,837	174,142
200m이내	5,217	4,151	11,521	208,068	228,957
300m이내	7,691	5,436	15,560	253,965	282,652

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 수준<sup>38)</sup>
  - 거물대리·초원지리(김포), 퇴은마을(김해), 장점마을(익산) 등 암마을 발생 확대

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

<그림 3-5> K시 계획관리지역 내 공장밀집지역



## (2) 농촌지역 토지이용관리 수단 부재

- 특정용도제한지구 지정 현황
  - 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」제37조제1항8호는 특정용도제한지구를 주거 및 교육 환경 보호나 청소년 보호 등의 목적으로 오염물질 배출시설, 청소년 유해시설 등 특정 시설의 입지를 제한할 필요가 있는 지구로 규정<sup>39)</sup>
  - 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

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

### 3. 농촌개발사업의 문제점

#### 1) 농촌정비사업 유형 중복

- 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
- 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, 취락지구 지정·변경 등의 의제규정을 포함<sup>40)</sup>
  - 반면, 농어촌마을정비사업은 개발행위허가, 도시·군계획시설사업시행자의 지정 등의 의제규정을 포함하고 있는 데 불과<sup>41)</sup>

#### 2) 사업내용의 미분리

- 농어촌정비사업은 도시·군관리계획, 개발행위허가, 도시계획위원회 심의 등 특례 규정을 마련
  - 생활환경정비사업 시행계획은 생활환경정비계획, 생활환경정비사업 기본계획, 농어촌마을정비계획에 따라 수립하도록 하는 외에 도시·군관리계획에 따라 수립할 수 있도록 규정<sup>42)</sup>
  - 미리 관계행정기관장과 협의한 경우 도시지역이 아닌 지역의 계획관리지역 지정·변경, 취락지구 지정·변경, 지구단위계획구역 지정이 있는 것으로 의제<sup>43)</sup>

40) 농어촌정비법 제106조

41) 농어촌마을 주거환경 개선 및 리모델링 촉진을 위한 특별법 제17조

42) 농어촌정비법 제59조

43) 농어촌정비법 제106조 제1항



- 미리 관계행정기관장과 협의한 경우 도시·군관리계획 결정(용도지역·지구·구역의 결정·변경 제외), 도시·군계획시설의 결정·사업시행자 지정·실시계획 인가, 개발행위허가 고시가 있는 것으로 의제<sup>44)</sup>
- 그러나 농어촌정비사업은 생산기반, 생활환경, 농어촌산업육성 등 사업유형에 차이가 있음에도 불구하고, 인·허가 의제 및 특례를 동일하게 적용

### 3) 사업고시절차 등 부재

- 농어촌정비법상 생활환경정비사업은 생활환경정비사업 기본계획 및 시행계획을 고시하도록 규정하고 있으나,<sup>45)</sup> 사업지역·지구 등 지형도면에 대한 고시 근거 규정 부재<sup>46)</sup>
- 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 정비 계획과의 관계도 불분명

### 4) 농촌지역개발사업의 실효성 저하

- 농촌공간시설 운영관리 실태조사 결과('17년) 총 394개 시설의 운영관리가 부실
  - 이용율 저조: 마을쉼터, 문화휴양시설, 농산물판매장, 공동선별장, 다목적회관, 마을회관, 공동육묘장 등

44) 농어촌정비법 제106조 제2항

45) 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

46) 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.

## 농촌공간계획 도입 및 제도화 방안 연구

- 수익 저조: 체험학습장, 다목적회관, 가공시설, 공동작업장, 도농교류센터 등
- 사유화: 공동퇴비사, 마을활성화센터(임대), 친환경축사, 커뮤니티센터(임대), 저온저장고, 다목적체험관(임대), 마을사랑방(임대)
- 농촌계획은 공간구조의 구상 및 토지이용계획을 포함하고 있지 않기 때문에 농산어촌개발사업을 위한 적정입지를 확보하는 데 한계
- S시의 경우 도농상생 종합클러스터사업을 위해 사업부지 협의매수에 실패하여 농업기술센터에서 1km나 떨어진 지역에서 부지를 매입

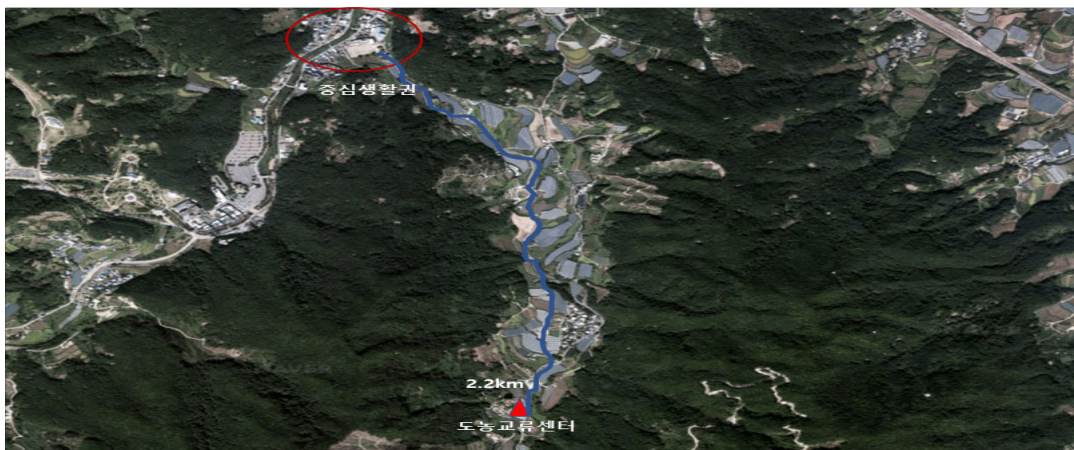
<그림 3-6> S시 도농상생 종합클러스터사업 부지 매입 포기사례



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

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

<그림 3-7> K시 도농교류센터 방치 사례



## 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 고정실온실, 버섯재배사, 비닐하우스, 간이퇴비장 및 농막을 농지범위에 포함
  - 축사와 부속시설('07년), 간이액비저장조('09년), 곤충사육사와 부속시설('12년) 등 농지 범위가 확대
- 농지는 농작물 및 다년생식물의 재배지 이외에 토지의 개량시설과 농축산물 생산시설을 포함하고 있어서 농업진흥지역에도 건축물이 산재
  - 전국 농업진흥지역 중 총 73.6km<sup>2</sup>(105,049필지)에 농업생산시설이 분포

### 2) 농지이용의 충돌

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

<그림 3-8> 농업진흥지역내 축사 입지 현황(경북 K시)



<그림 3-9> 농업진흥지역내  
빈 축사 현황(경북 K시)



<그림 3-10> 농업진흥지역내  
축사 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 강화 추세

## (2) 농지전용허가 완화

- 농지법 상 농지전용허가 제한시설은 도시지역, 계획관리지역 및 개발진흥지구에는 적용을 배제
  - 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

## (3) 농지보전부담금 감면 확대

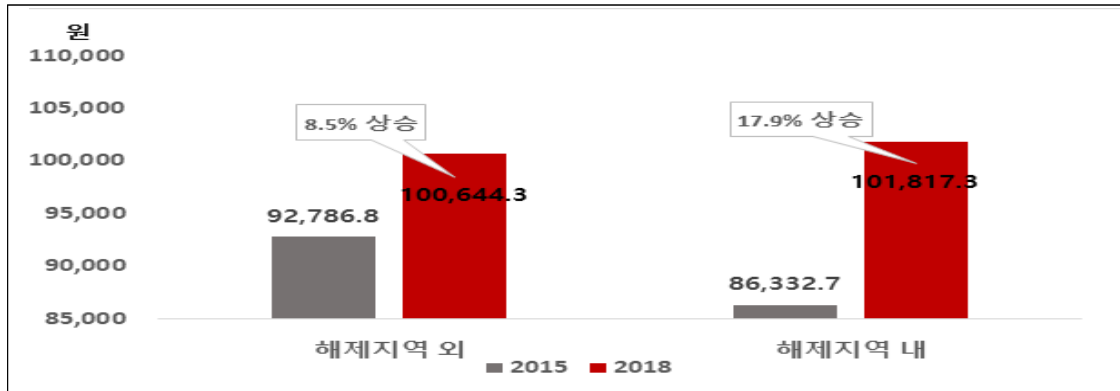
- 농지보전부담금의 감면 대상 및 감면 비율은 지속적으로 확대
  - 농업진흥지역은 도로 등 공공시설의 보전부담금 감면비율 확대
    - 도로, 철도, 댐, 농어업인 주택, 농·축산·어업용 시설, 농수산물 가공·처리시설 등 기반 시설 및 농어촌은 100% 감면 대상에 포함
  - 농업진흥지역 밖은 농지보전부담금의 100% 감면비율이 높고, 감면시설도 증가

## 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%)에 편입
  - 세종특별자치시의 경우 농업진흥지역에서 해제되면서 농림지역이 생산관리지역(54.8%), 보전관리지역(9.1%), 계획관리지역(36.1%)에 편입
  - 화성시의 경우 농업진흥지역에서 해제된 농림지역이 관리지역 86.1%, 녹지지역 5.4%, 농림지역 8.6%에 편입

- 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 3-11> 농업진흥지역 해제지역 내외의 농지가격 변화(경기도)



- 특히, 농업진흥지역 해제로 인해 용도지역별로는 생산관리지역 내 농지가격은 214.5%, 계획관리지역 내 농지가격은 121% 상승
- 경기도의 농업진흥지역 해제된 필지 중 농지(전,답)의 자가상승액은 약 1조 610억원 수준이며, 경기도의 전체 해제면적을 고려할 때 약 1조 6,883억원의 계획이익이 사유화

<표 3-5> 농업진흥지역 해제 지역의 자가상승액

(단위: 억원)

농업진흥지역 해제지역	2015년 자가총액	2018년 자가총액	자가상승액
전답(68.5km <sup>2</sup> )	59,155.9	69,766.1	10,610.2
전체(109km <sup>2</sup> )	94,131.3	111,014.7	16,883.4

주: 전답가격은 공시지가 합산액이며, 해제지역 전체지가는 면적 대비 추정금액

## 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, 농지 전용을 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, 농지 전용이익은 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"> <li>○ 농촌계획 간 관계 재정립</li> <li>○ 계획수립 권한의 조정</li> <li>○ 농촌계획의 공간관리 강화</li> </ul>
	농촌개발사업의 실효성 제고	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 농어촌정비사업의 통합 및 조정</li> <li>○ 농촌계획시설 도입</li> <li>○ 농어촌정비사업의 절차 투명화</li> </ul>
	도시계획과의 연계	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 계획형식상 연계</li> <li>○ 계획내용상 연계</li> <li>○ 계획절차상 연계</li> </ul>
농촌토지의 효율적 이용	토지이용의 효율성 제고	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 용도지역의 통합·조정</li> <li>○ 취락보호지구의 신설</li> <li>○ 농촌형 토지이용지구 신설</li> </ul>
	농지의 합리적 관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 농지개념의 재정립 및 등급구분</li> <li>○ 농지전용 허가기준의 합리화</li> <li>○ 농지보전부담금 차등화 등</li> <li>○ 농지보전직불금 신설</li> </ul>

## 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 조정



## 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 필요<sup>47)</sup>
- 삶의 질 법은 농업·농촌 및 식품산업기본법에 따라 농어촌의 종합적·체계적 개발을 촉진하는 데 필요한 사항을 규정하는 것을 목적으로 하고 있으나,<sup>48)</sup> 다른 계획들과의 관계에 대한 규정은 미비
- 따라서 삶의 질 계획 수립시 농발계획의 내용을 고려하도록 삶의 질 법상 다른 계획과의 관계 규정을 신설<sup>49)</sup>

## ③ 시·군 농촌계획의 역할 구분

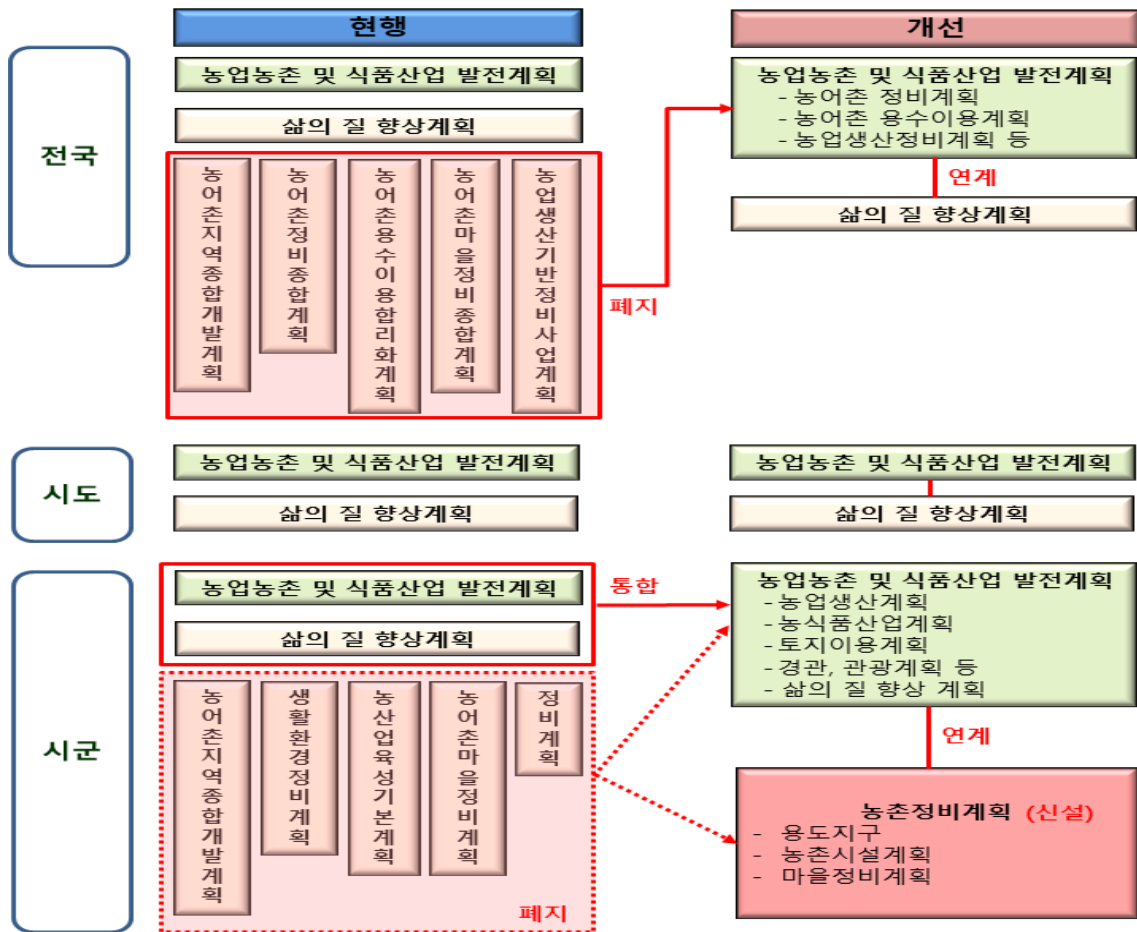
- 시·군 농촌계획은 농촌지역의 발전을 위한 공간구조를 설정하고, 토지이용의 방향을 모색하는 기본계획과 정주·생산·토지이용·농촌시설 등의 배치와 규모를 구체적으로 실현하는 정비계획으로 구분
- 기본계획은 농업·농촌·식품산업 발전계획 중 농촌부문을 강화하여 공간구조와 토지이용 방향을 설정
- 정비계획은 유사 농촌계획을 통합하여 정주·토지이용·농촌시설 등에 관한 종합계획을 수립
- 현행 농어촌지역 종합개발계획(삶의 질법 제38조), 농어촌정비종합계획(농어촌정비법 제4조) 농어촌마을정비계획, 생활환경 정비계획 등을 통합
- 농촌공간 기본계획과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

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

48) 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).

49) 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 주거환경개선 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 규정<sup>50)</sup>

50) 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 수립내용을 관리·감독기능을 수행
  - 농식품부장관은 농촌계획의 수립지침을 통해 계획수립 내용을 관리
- 도는 시·군의 농촌계획 수립에 대한 권한을 강화하여 시·군 농촌계획 수립시 이를 승인
  - 시장·군수가 수립하는 농촌계획은 광역지방자치단체가 승인하도록 개선

### (3) 농촌계획의 공간관리 강화

- 농발계획의 공간관리기능을 강화하여 농촌공간의 발전방향을 설정<sup>51)</sup>
  - 농촌지역의 개발수준, 환경, 토지이용 변화, 빈집, 건축물 노후도, 농산업의 변화, 중심 마을과 배후마을의 관계 등을 고려하여 기존 공간구조의 문제점을 분석하고, 농촌공간의 발전방향을 설정
- 농촌지역의 대내외적 여건변화를 분석하고, 장래 인구변화를 고려하여 농촌지역의 정주생활권 및 중심생활권을 설정<sup>52)</sup>
- 농촌지역의 토지이용현황을 분석하여 토지이용을 위한 용도배분을 검토<sup>53)</sup>
- 농지이용계획은 지대별·용도별 이용계획 및 농지전용계획을 삭제하고, 들녘경영체 및 밭작물공동경영체 육성 등에 필요한 농지의 규모화 및 집단화 계획을 구체화<sup>54)</sup>
  - 농지이용계획은 농지의 지대별, 용도별 이용계획을 수립하도록 규정하고 있으나, 현실적으로 지대별 작목관리가 어려우며,<sup>55)</sup> 농지전용계획을 수립하도록 하고 있으나, 총량 관리계획이 아닌 이상 전용계획을 별도로 수립하는 데 한계

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

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

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

54) 김승종 외, 2019, 국토의 효율적 이용을 위한 농촌계획체계 정비방향, 국토연구원, p.76

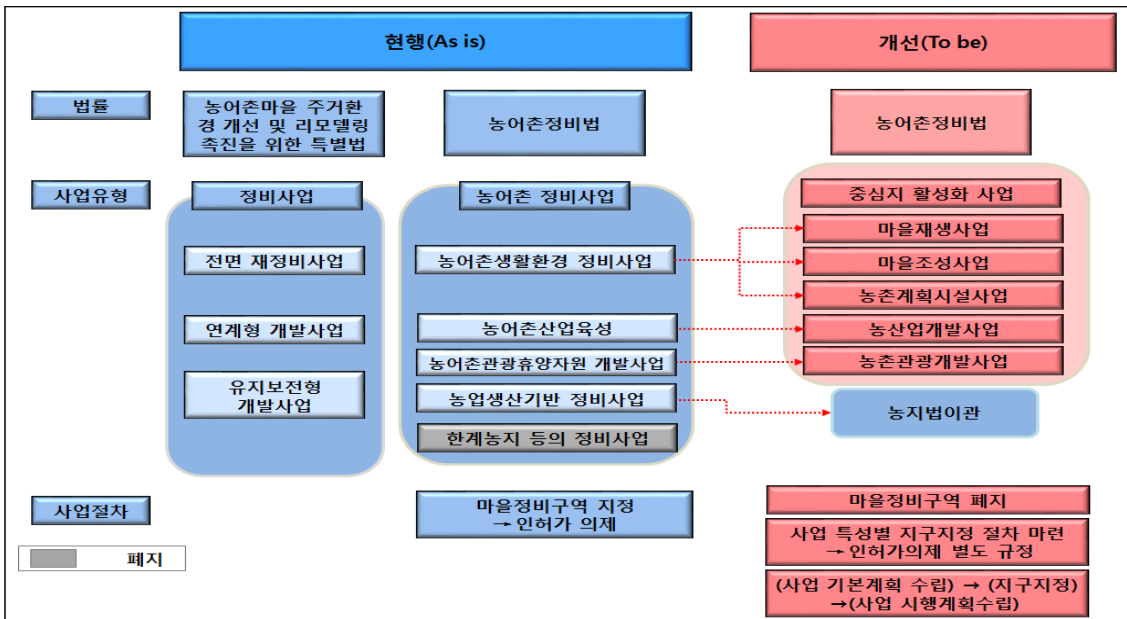
55) 지역 농발계획 수립지침(1.8.4)에 따르면, 농업진흥지역은 경종농업지구, 시설농업지구, 과수지구, 축산지구, 6차 산업화지구로 구분하도록 규정하고 있으나, 별도의 용도지구를 지정하지 않는 이상 실익이 없음

## 2) 농촌개발사업의 실효성 제고

### (1) 농어촌정비사업의 통합 및 조정

- 농어촌정비사업의 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 정비사업과 농어촌정비법상 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

<그림 4-3> 농어촌 정비사업 개편방안



자료: 저자 작성

## (2) 농촌계획시설 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 포함<sup>56)</sup>
  - 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
- 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 수립시 국토·도시계획의 내용을 상호 반영할 수 있도록 법령에 명시<sup>57)</sup>

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

57) 김승중 외, 2019, 국토의 효율적 이용을 위한 농촌계획체계 정비방향, 국토연구원, p.79

- 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 농발계획 수립지침에서 규정

## [2] 계획내용상 연계

- 중앙 농발계획은 국토종합계획과 연계할 수 있도록 농촌지역의 인구, 지역특화, 정주체계 개편, 농지이용 정책방향 등 농촌공간관리 정책방향을 제시<sup>58)</sup>
  - 농촌지역의 생활환경정비 기본방침, 농어촌지역종합개발계획, 농업용수이용합리화계획 등 기존 계획을 통합하여 농촌지역의 종합적인 정책계획으로 개편
  - 국토종합계획과 관련하여 농촌인구감소 대응방향, 농촌의 지역특화 발전방향, 광역적 협력방향, 정주체계 개편방향, 농지이용 정책방향 등 농촌지역 공간관리에 필요한 정책방향을 제시할 필요
- 시군 농발계획 및 농촌정비계획은 도시·군 기본계획과 도시·군관리계획 연계
  - 시군 농발계획의 부문별 계획에서 토지이용계획, 생활권계획, 농촌정비계획, 농촌산업계획, 문화복지계획, 도농교류계획, 농촌환경계획, 농촌경관계획, 방재·안전계획 및 재원조달 계획 등을 수립
  - 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 포함<sup>59)</sup>
  - 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 당성을 제고

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

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

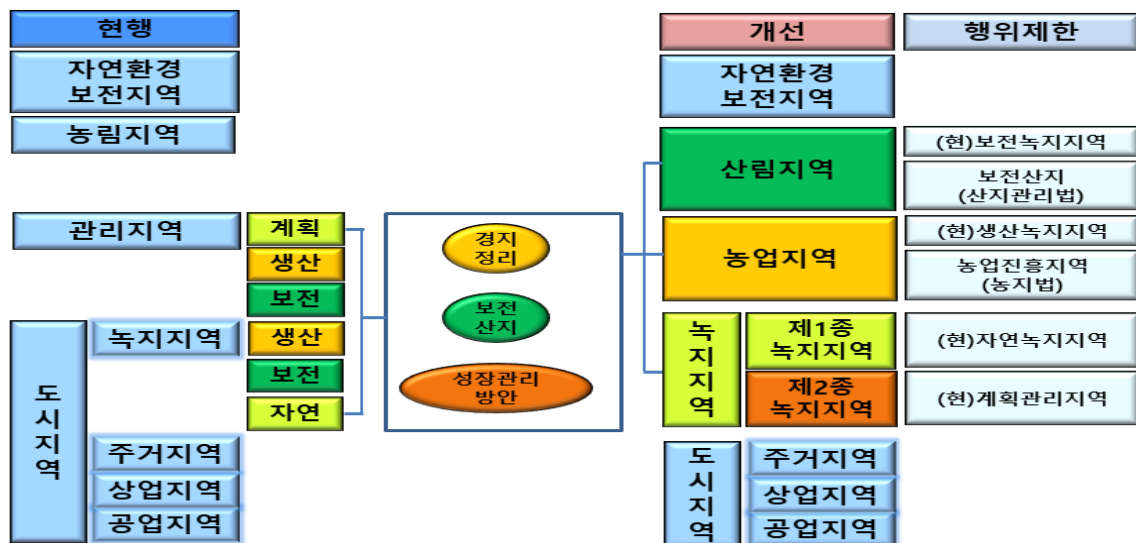
## 4) 농촌토지의 효율적 관리

### (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

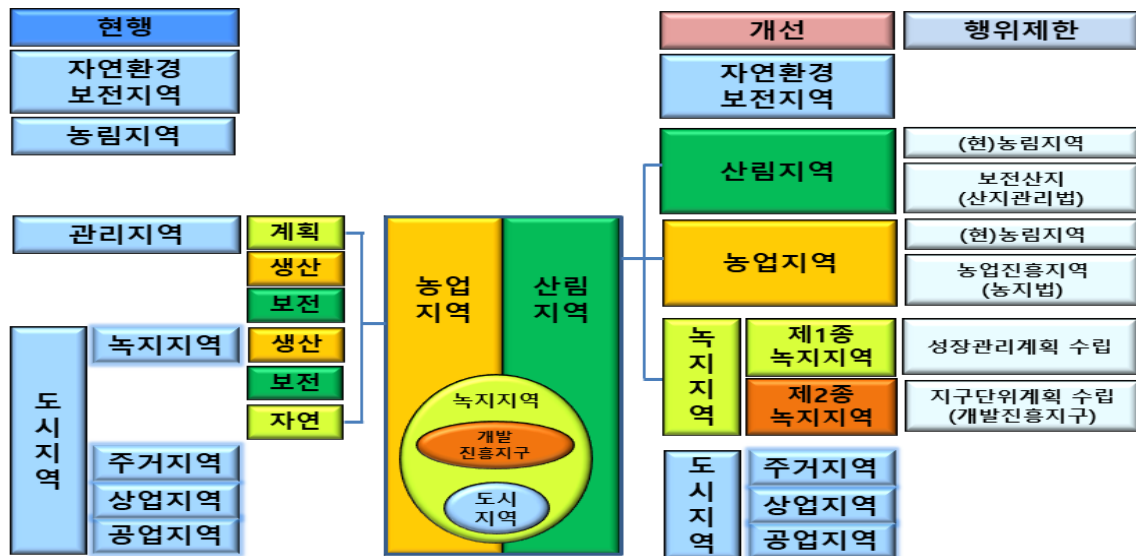
<그림 4-4> 용도지역 개편방안(제1안)



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 지정<sup>60)</sup>
  - 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)



60) 현재 경기도 화성시 도시기본계획 2035에 따르면, 시가화예정용지(25.7km<sup>2</sup>)에도 불구하고, 계획관리지역은 178.2km<sup>2</sup>로 과다 지정



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

## [2] 농촌형 용도지구의 신설

### ① 마을보호지구

- 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
  - 중심마을은 상주인구 250인 이상 또는 가구수 50호 이상의 주민의 집단적 생활근거지로 이용되고 있거나 이용될 지역 중 3만㎡ 이상의 지역을 지정<sup>61)</sup>

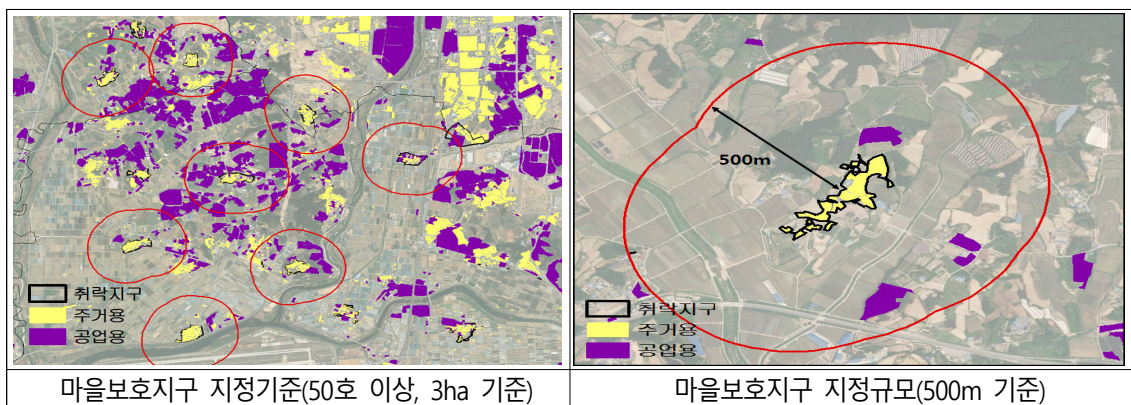
61) 준도시지역 취락지구 지정기준(상주인구 250인 이상 또는 가구수 50호 이상)과 지구단위계획 수

- 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 4-2> 마을보호지구 도입방안

제도 개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 마을보호지구 신설</li> <li>○ 마을보호지구 지정 제안제도 마련</li> </ul>
법제 정비	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 농어촌정비법 개정                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- (마을보호지구 지정) 시장·군수</li> <li>- (마을보호지구 지정 제안) 주민은 취락지구(3ha) 내 토지소유자 1/2의 동의를 받아 시장·군수에게 농촌마을보호지구 지정을 제안</li> <li>- (마을보호지구 지정기준) 시장·군수는 취락지구 경계로부터 500m 범위 내에서 농촌마을보호지구를 지정할 수 있도록 하고, 세부적인 지정범위는 조례로 위임</li> <li>- (마을보호지구 행위제한) 제1종 일반주거지역에서 허용하는 소규모 공장만 허용                                     <ul style="list-style-type: none"> <li>· 인쇄업, 기록매체복제업, 봉제업(의류편조업 포함), 컴퓨터 및 주변기기제조업, 컴퓨터 관련 전자제품조립업, 두부제조업, 세탁업의 공장 및 지식산업센터, 떡제조업, 빵제조업 등</li> <li>· 다만, 대기오염물질배출시설 5종사업장(연간 2톤 미만), 특정수질유해물질 기준치 미만일 것, 폐수배출시설 5종사업장(폐수배출량 50m³ 미만), 지정폐기물(폐합성수지, 유해물질함유 폐기물, 폐유, 의료폐기물 등)을 배출하지 않을 것, 공장소음진동 배출허용기준 미만일 것</li> <li>- (다른 법률과의 관계) 마을보호지구를 지정한 경우 국토계획법상 특정용도제한 지구를 지정한 것으로 의제</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>

<그림 4-6> 마을보호지구 지정(예시)



립 규모 3만㎡ 고려

### ② 농촌경관지구

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

<표 4-3> 농촌경관지구 도입방안

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

### ③ 친환경농업지구

- 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 제한<sup>62)</sup>
- 따라서 농지법상 친환경농업지구에 대한 지정근거를 마련하고, 친환경농업을 보호할 수 있도록 친환경농업에 필요한 시설을 제외한 건축행위를 제한하고, 친환경농업에 필요한 지원을 추진

62) 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)

<표 4-4> 친환경농업지구 도입방안

제도 개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 친환경농업지구 신설</li> <li>○ 친환경농업지구 지정 제안제도 마련</li> </ul>
법제 정비	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 농지법 개정                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- (친환경농업지구 지정) 시장·군수</li> <li>- (친환경농업지구 지정 제안) 친환경 농업 경영체 1/3의 동의를 받아 시장·군수에게 친환경농업지구 지정을 제안</li> <li>- (친환경농업지구 지정기준) 친환경인증을 받고, 친환경농업직불금을 2회 이상 받은 농지가 1/3이상인 농지로서 집단화(5ha)가 필요한 지역</li> <li>- (친환경농업지구 행위제한) 농업용시설을 제외한 건축행위를 제한</li> <li>- (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</li> </ul> </li> </ul>

### ③ 기타 농촌형 용도지구의 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 4-5> 그밖의 농촌형 용도지구의 검토

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

### (3) 취락지구의 개선

#### ① 취락지구의 세분화

- 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 4-6> 취락지구 세분화 방안

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

#### ② 취락지구의 지정기준 구체화

- 자연취락지구 지정시 호수밀도 기준을 명문화하여 무분별한 취락지구 지정을 제한
  - 일부 지자체의 경우 도시·군 조례에서 자연취락지구 지정시 1만㎡ 당 10호 이상을 요건을 규정<sup>63)</sup>
  - 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
- 도시·군관리계획수립지침을 개정하여 자연취락지구 지정시 1만㎡ 당 주택의 수가 10호 이상일 것을 법제화할 필요

63) 수원시, 용인시, 익산시, 춘천시, 무주군, 순창군 등

## 5) 농지의 합리적 관리

### (1) 농지개념의 재정립

- 농지법상 농지를 지력활용 여부를 고려하여 농지의 개량시설과 농축산물 생산시설을 농지범위에서 제외
- 농지에서 제외된 농지 개량시설과 농축산물 생산시설은 농지전용허가 대상에 포함하여 농축산 관련 시설에 대한 공간관리를 강화

<표 4-7> 농지법상 농지 정의 규정 개정

구분	현행	개선
법제 정비	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 농지법 개정(제2조 제1호)</li> <li>- "농지"란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 토지를 말한다.                             <ul style="list-style-type: none"> <li>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.</li> <li>나. 가목의 토지의 개량시설과 가목의 토지에 설치하는 농축산물 생산시설로서 대통령령으로 정하는 시설의 부지</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 농지법 개정(제2조 제1호)</li> <li>- "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.</li> </ul>

### (2) 농지의 등급화 추진

- 농지의 규모, 경사도, 경지정리여부 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

&lt;표 4-8&gt; 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

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

### (3) 농지전용허가기준의 합리화

- 농지전용허가시 농지전용심의위원회를 도입하여 일정규모 이상의 농지전용시 농지전용심의를 거치도록 개선
- 농지전용허가시 조건부허가를 명문으로 규정
- 일반기준(허용시설 여부, 이용가능성, 면적의 적정성, 보전 필요성)이외에 사업별 검토기준을 별도로 마련
  - 특히, 농지의 등급을 농지전용허가기준에 포함하며, 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 50,000만원으로 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 4-9> 농지보전부담금 관련 조항 개선

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

### ② 농지보전부담금 차등화

- 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 4-10> 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



- 경지정리를 위해 투입한 재원을 고려할 때 경지정리지역을 전용하는 경우에는 신규 조성비용을 고려하여 감면대상에서 제외할 필요
  - 경지정리(답)는 1h 당 1억 3,900만원, 경지정리(전)는 1h 당 1억 2,500만원 소요<sup>64)</sup>
- 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

&lt;표 4-11&gt; 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

- 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 2.2조원에서 2천억원을 증액한 2.4조원 반영<sup>65)</sup>
- 공익형 직불금은 농민의 소득안정 이외에 농촌의 공익기능 증진을 포함하고 있으나, 경관보전직불, 친환경농업직불만으로는 농지를 보전하는 데 한계
- 따라서 농지전용에 대한 규제를 강화하되, 농지를 전용하지 않는 농지소유자에 대한 금전적 보전방안을 마련할 수 있도록 농지보전직불금 도입을 검토할 필요
  - 제1안: 공익형직불제에 농지보전직불금은 포함하여 농지소유자에게 농지보전직불금을 지급할 수 있으나, 농지보전직불금을 위한 예산 확보에 한계
  - 제2안: 농지관리기금 운용사업 중 농지보전직불사업을 추진할 수 있으나, 농지관리기금이 공익형직불금 예산으로 편성될 우려

64) 농지조성비 고시단가('01. 12. 29)을 기준으로 단위(원/m<sup>2</sup>) 당 경지정리 답(13,900원), 용수개발 답(18,300원), 경지정리 및 용수개발 답(21,900원), 경지정리 전(12,500원), 기타 농지(10,300원)

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

<표 4-12> 농지보전직불금 도입방안

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

# 제V장 농촌공간계획 수립방안

## 1. 농촌공간계획의 개념과 성격

### 1) 계획의 개념

- 농촌계획은 농촌지역의 사회적·경제적 발전방향과 목표를 설정하고, 장래의 목표 달성을 위한 수단과 기준을 설정하는 계획임<sup>66)</sup>
  - 농촌계획은 주민의 안전, 보건, 복지, 문화 등 사회적 계획, 농업, 농산업 등 농촌 경제발전 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

66) "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 정책을 구상하고, 그 실시규범을 작성하는 일이라고 정의할 수 있다(정하우 외, 1999, 농촌계획학, 동명사, p.6);

- (정책계획) 농촌지역의 대내외적 여건변화를 반영하여 농촌의 발전방향과 추진전략을 모색하는 정책계획
- (공간계획) 농촌지역의 공간구조를 설정하고, 정주·생산·토지이용·농촌시설 등을 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

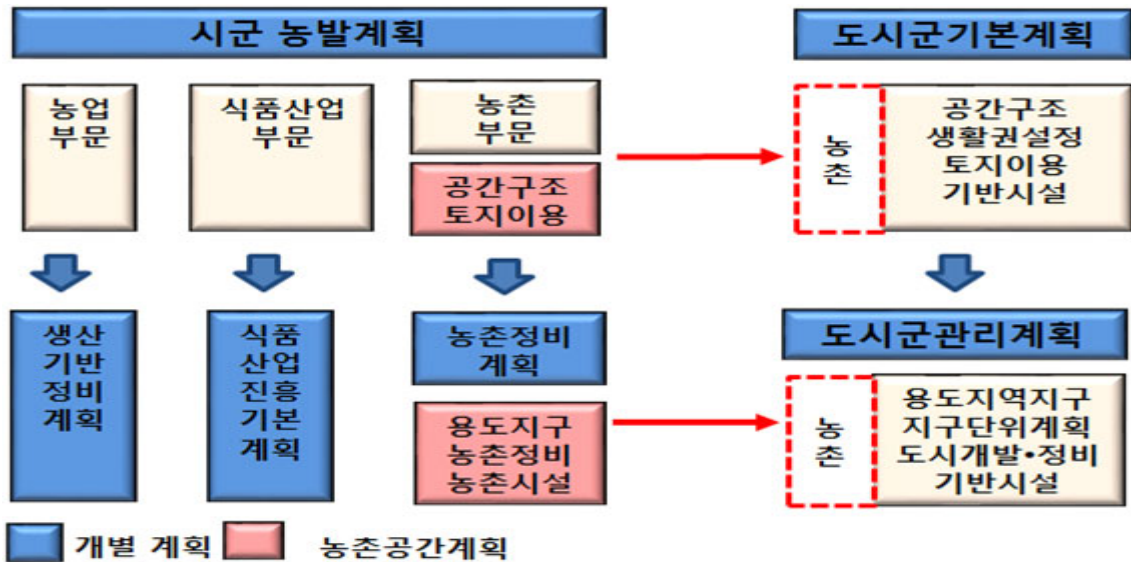
- 도시·군계획에 포괄되는 부문별 계획의 하나로서 농발계획 중 농촌부문의 계획 내용을 도시·군기본계획과 연계
- 기존 농발계획 중 농촌부문계획에 토지이용계획 등 공간관리 요소를 포함하여 도시·군 기본계획에서 부족한 부분을 보완

#### 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 계획을 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	
4) 주민의식 및 농업·농촌개발 수요	(4) 도시미래상	
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	3) 기본구상 o 미래 발전상과 목표 o 주요지표의 설정 o 공간구조의 설정 - 생활권계획
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	4) 부문별 계획 o 농업생산

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	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 농식품산업</li> <li>○ 토지이용방향</li> <li>- 토지이용, 마을정비, 조성, 기초시설</li> <li>○ 경관환경</li> <li>○ 농촌관광 및 도농교류</li> <li>○ 삶의 질 향상</li> <li>- 교육, 문화, 의료, 복지, 방재 등</li> </ul> 5) 계획의 실행과 관리 <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 투자계획</li> <li>○ 재원조달</li> </ul>

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



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

### (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 <sup>2</sup> )	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
- (마을조성계획) 마을조성계획을 수립하고 마을조성구역을 지정
  - 마을정비계획은 계획의 목표, 성과지표의 설정, 추진전략, 조성사업의 내용, 재원 조달계획 등을 포함
- 기타 교육, 문화, 의료, 복지, 방재 등 기타 농촌개발사업에 관한 사항 등을 포함

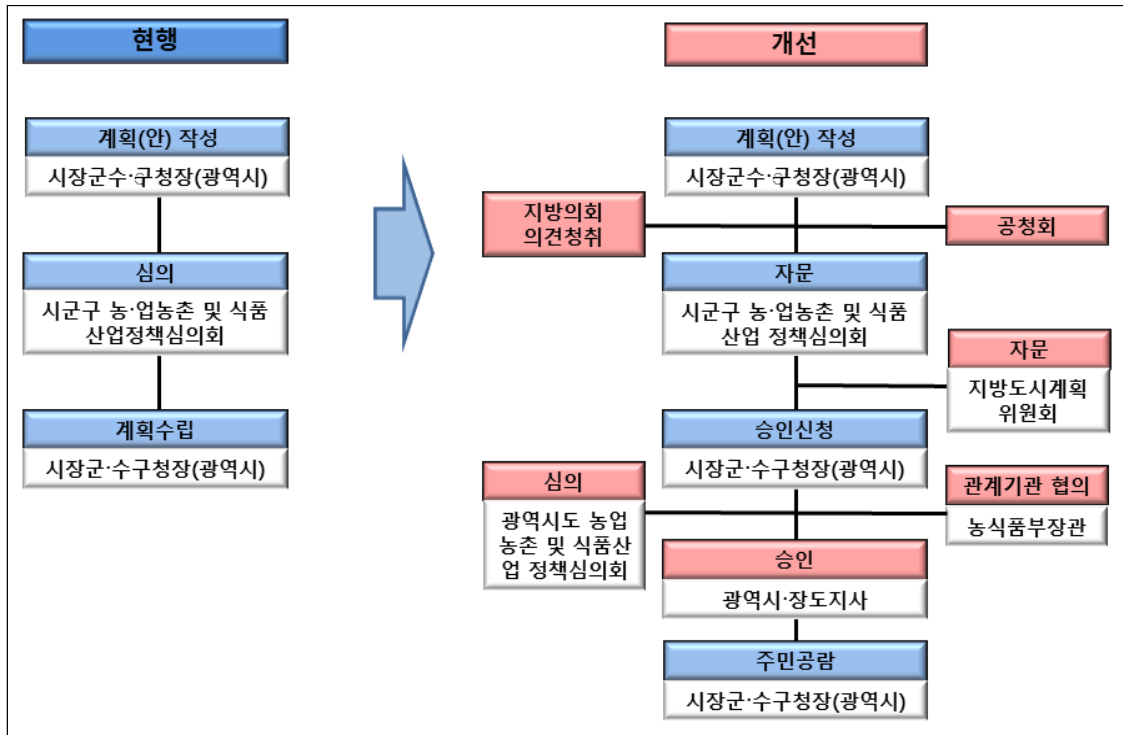
## 4. 농촌공간계획의 수립절차

### 1) 시·군 농발계획의 수립

- 시·군 농발계획 수립을 관리·감독할 수 있도록 광역시장 및 도지사에게 농발계획 승인권한을 부여
  - 시장 또는 군수는 시·군 농발계획 수립을 수립하거나 변경하려면 광역시장 및 도 지사가 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)

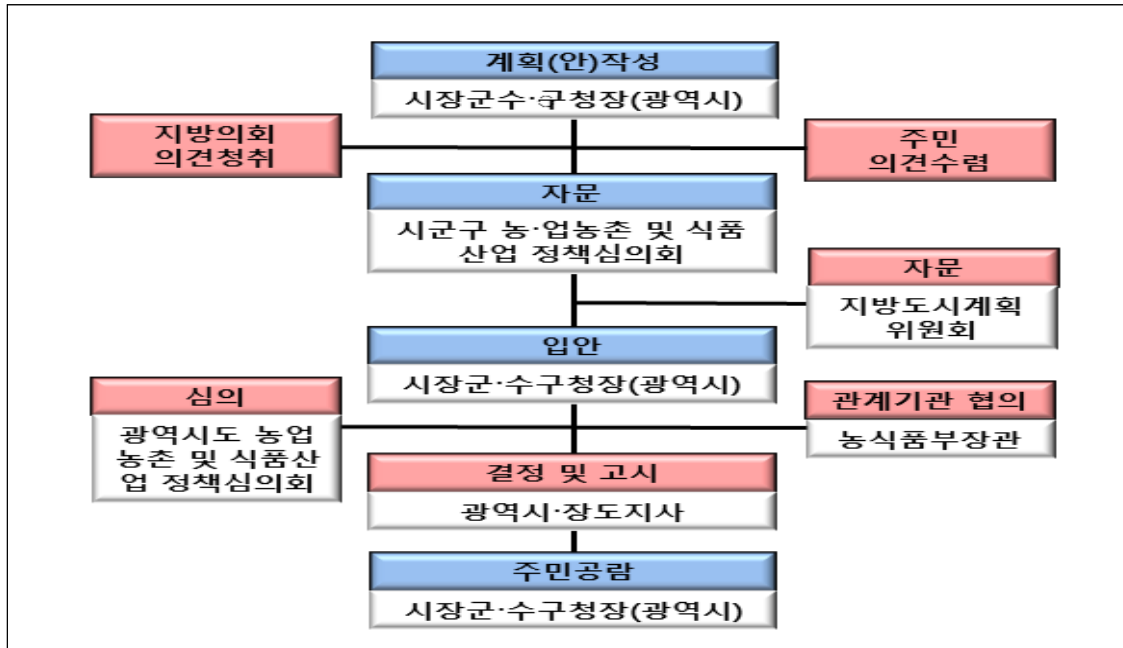


## 2) 시·군 농촌정비계획의 수립

- 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 수립시 주민 및 지방의회의 의견청취 절차를 신설

<그림 5-3> 시군 농촌정비계획 수립절차(안)



# 농촌공간계획 도입 및 제도화 방안 연구



농림축산식품부  
Ministry of Agriculture,  
Food and Rural Affairs