

# 국토정책 Brief

KRIHS ISSUE PAPER



KRIHS POLICY BRIEF • No. 656

발행처 | 국토연구원 • 발행인 | 김동주 • www.krihs.re.kr

## 비도시지역의 토지이용 관리체계 재정립 방향

김승중 국토연구원 토지정책연구센터장

### 요약

- 1 (토지이용 관리실태) 비도시지역은 개발가능한 용도지역이 과다 지정되어 있고, 농산지 등 보전지역이 감소하고 있으며, 난개발 및 토지이용 간의 충돌이 발생
- 2 (토지이용 관리체계의 문제점) 비도시지역에 대한 공간관리 계획이 부족하고, 개발과 보전의 원칙과 기준이 불분명하며, 비도시지역 관리의 권한과 책임이 분산
- 3 (관리체계 재정립 필요성) 비도시지역의 난개발 문제에 대처하고, 인구감소 및 저성장 등 대외적 여건변화에 대응 필요
- 4 (관리체계 재정립 방향) ① 개발과 보전에 대한 원칙과 기준을 마련하여 개발과 환경의 조화를 도모, ② 계획적 관리를 통해 지속가능한 토지이용을 유도, ③ 집약적 토지이용을 통해 토지이용의 효율성을 제고

### 정책방안

- ① (계획체계의 재정립) 성장관리방안의 위계 재정립, 도시·군계획과 농촌계획과의 연계 강화, 농산어촌 공간관리를 위한 법체계 정비, 농촌특성을 반영한 제도개선 등
- ② (이용허가체계의 재정립) 기존 용도지역 구분의 재검토, 용도지역·지구 내 허용행위 간 충돌 조정, 개발가능한 용도지역의 관리 강화, 마을보호지구 지정 등
- ③ (관리권한의 재정립) 용도지역 지정 등에 대한 관리 강화, 농산지의 등급화, 규제에 따른 손실보전방안 마련, 개발행위허가와 농산지전용허가의 역할 분담 등

# 1. 비도시지역 토지이용 관리실태와 문제점

## 비도시지역 토지이용 관리실태

### 개발가능한 용도지역의 과다 지정

- 1993년 이전까지 비도시지역에서 개발가능한 용도지역<sup>1)</sup>은 전체 국토면적의 1.7%에 불과하였으나, 1994년 준농림지역(26.8%)이 과다 지정된 이후 2015년 현재 관리지역이 25.6%에 달함(국토교통부, LH, 각 연도, 도시계획현황)
  - 2015년 현재 일부 지방자치단체의 경우 관리지역 중 계획관리지역의 면적이 63.2%에 달함(국토교통부, LH, 2015. 도시계획현황)

### 농·산지 등 보전용지 지속적 감소

- 지난 25년간 농지(전·답)는 13.4%(2,947km<sup>2</sup>) 감소, 산지(임야)는 3.1%(2,075km<sup>2</sup>) 감소한 반면, 대지는 72.1%(1,250km<sup>2</sup>), 기타 용지는 72.9%(5,989km<sup>2</sup>)가 증가(국토교통부, 각 연도, 지적통계연보)

### 소규모 분산개발 증가

- 개발행위허가는 매년 지속적으로 증가하고 있으며, 대부분은 관리지역(81.6%)에서 발생
  - 2003년(2만 505건) → 2008년(5만 2,423건) → 2013년(5만 9,134건) → 2015년(7만 9,136건)(국토교통부, LH, 각 연도, 도시계획현황)

### 토지이용 간 충돌 발생

- 관리지역은 단독주택, 공동주택, 제1종·제2종근린생활시설, 숙박시설, 공장, 위험물 저장시설 등의 설치가 가능하며, 특히 주거용지와 공장용지 간의 토지이용 충돌이 심각한 수준

그림 1 주거·공장 혼재지역



보기: ● 공장10m 이내 주거용건물, ■ 주거용 건물필지, ■ 공업용 건물필지

1) 개발가능한 용도지역은 유보지역(1982), 취락·관광휴양·개발촉진지역(1983~1993), 준도시·준농림지역(1994~2002), 관리지역(2003년 이후)을 의미함.

## 비도시지역 토지이용 관리체계의 문제점

(계획체계) 도시·군계획상 비도시지역에 대한 공간관리계획이 부족하고, 성장관리방안은 공간계획이라기보다 개발행위허가기준으로 활용되고 있으며, 도시·군계획과 농촌계획의 연계성 부족

- 도시·군기본계획 및 도시·군관리계획상 비도시지역은 장래 시가화용지<sup>2)</sup>의 공급원에 불과하며, 비도시지역 공간계획은 사실상 부재
- 도시·군기본계획에 성장관리방안을 반영하도록 개정<sup>3)</sup>되었으나, 사실상 도시·군관리계획의 내용을 개발행위허가기준으로 활용함으로써 비도시지역 관리에 한계
  - 특히, 성장관리방안이 수립된 지역에는 계획관리지역에서 허용하지 않는 판매시설과 공장설치가 가능하고, 건폐율 및 용적률 특례가 적용되어 난개발 우려
- 농업·농촌 및 식품산업 발전계획 등은 도시·군계획에 반영할 내용이 거의 없고, 마을정비구역과 지구단위 계획과의 연계성이 부족하며, 농촌계획시설은 도시·군계획시설에 미반영

(이용허가체계) 토지이용규제는 지속적으로 완화추세에 있고, 개발과 보전의 원칙과 기준이 불분명하며, 토지이용규제에 따른 손실보전제도가 없기 때문에 규제완화 요구에 대응하는 데 한계

- 관리지역을 중심으로 공장, 숙박시설 등에 대한 규제가 완화되었으며, 개발행위허가 및 지구단위계획 등 허가기준도 지속적으로 완화 추세
- 시가화에정용지 산정을 위한 개발불능지 및 개발억제지를 판단하는 기준이 시·군 재량에 맡겨져 있고, 도시지역 내 녹지지역과 관리지역은 행위제한 사항이 유사하여 구분의 실익이 부족
- 토지이용규제를 강화하는 경우 재산권 제약에 따라 토지가격이 감소하지만, 이에 대한 보상근거가 없기 때문에 규제를 강화하는 것이 현실적으로 불가능

(관리권한) 비도시지역은 농업진흥지역 및 보전산지가 아닌 경우에는 사실상 개발가능한 농산지로 인식되고 있고, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」상 농림지역은 농산지의 특성을 미반영

- 비도시지역은 농·산지전용허가와 개발행위허가의 이중적 허가체계를 유지하고 있으나, 농업진흥지역 및 보전산지가 아닌 경우 사실상 개발행위허가가 우선적으로 적용
- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」상 농지와 산지는 토지특성을 고려하지 않고 농림지역으로 통합관리하고 있으며, 개별법상 농업진흥지역 및 보전산지는 관리주체가 다르기 때문에 농업진흥지역과 보전산지가 해제 되는 경우 전용대상토지로 인식

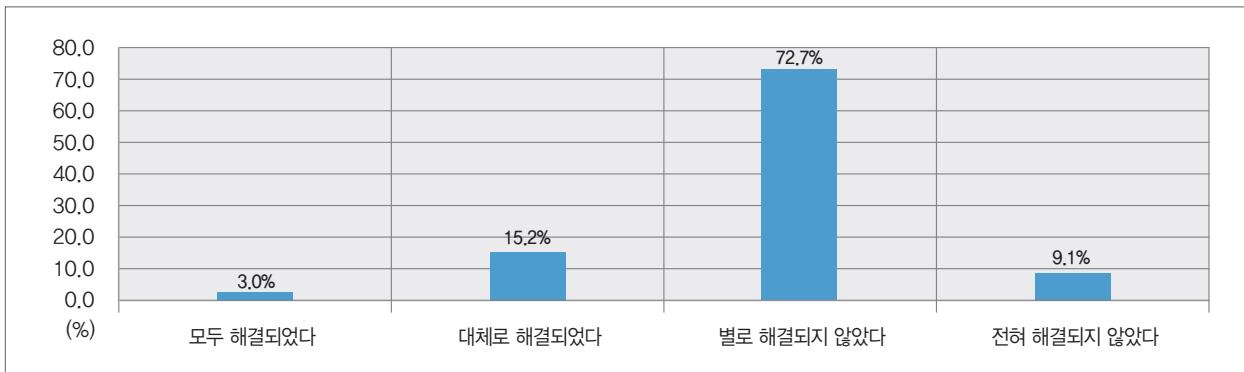
2) 시가화에정용지는 도시지역의 자연녹지지역과 관리지역의 계획관리지역 및 개발진흥지구 중 개발계획이 미수립된 지역에 우선 지정토록 하되, 그 외의 지역에 대해서도 도시의 장래 성장방향 및 도시와 주변지역의 전반적인 토지이용상황에 비추어 볼 때 시가화가 필요한 지역에 지정한다(도시·군기본계획수립지침 4-4-3).

3) 성장관리방안을 도시·군기본계획에 반영하도록 도시·군기본계획수립지침 개정(2017년 6월).

## 2. 비도시지역 토지이용 관리체계 재정립의 필요성

2003년 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」을 제정하여 도시지역과 비도시지역의 통합적 관리를 추진하였으나, 전문가 대부분(81.8%)은 여전히 비도시지역의 난개발 문제를 지적<sup>4)</sup>

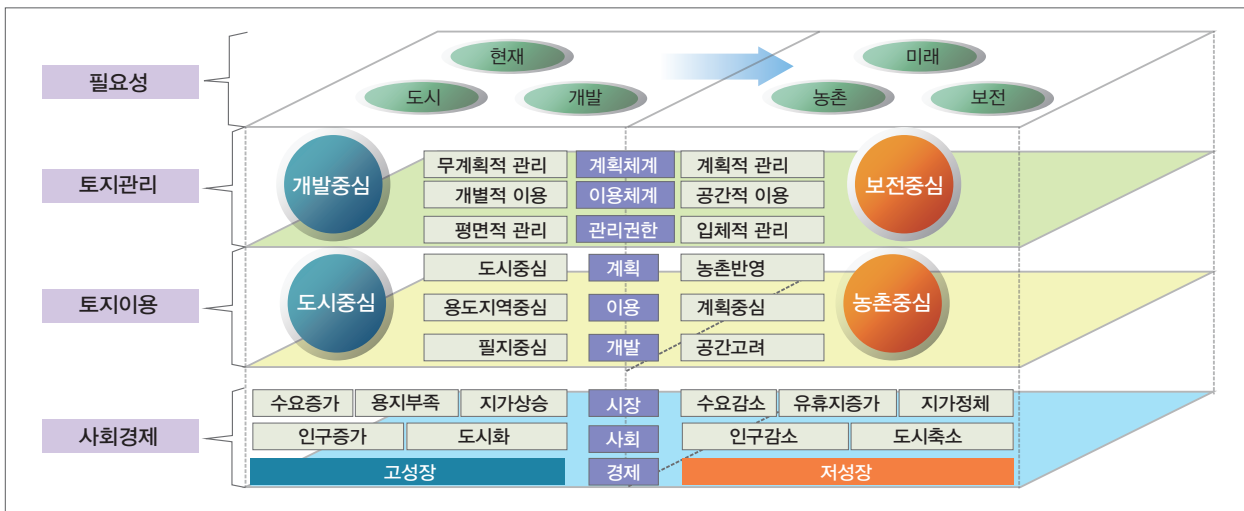
그림 2 도시지역과 비도시지역의 통합적 관리를 통해 난개발 문제의 해소 정도



정부는 100대 국정과제로 지속가능한 국토환경조성을 추진하고 있으며, 2016년 기준 국토면적 대비 11.2%인 보호지역 면적을 2021년까지 17%로 확대할 계획(국정기획자문위원회, 2017. 문재인정부 국정운영 5개년 계획, 93)

그동안 고성장과 인구증가 및 도시화에 따른 도시용지 공급을 위해 비도시지역에 대한 개발수요가 증가해왔지만, 저성장과 인구감소에 따라 도시 축소, 유휴지 증가 등 여건변화에 대응할 필요

그림 3 비도시지역 토지이용 관리체계 재정립의 필요성



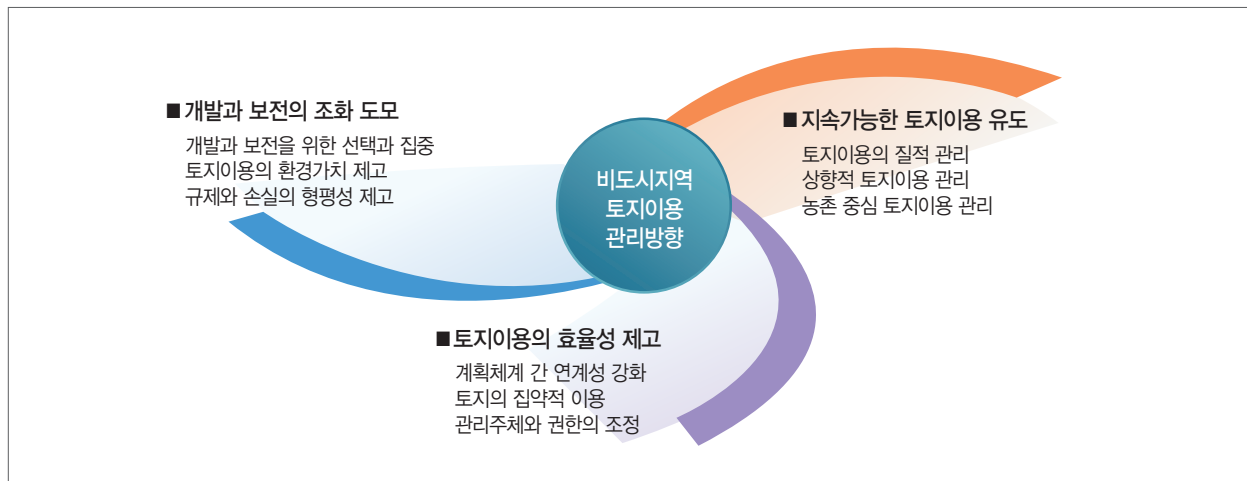
4) 관계 공무원, 교수, 공공기관종사자 등 도시 및 농촌 토지이용 관련 전문가(33인)를 대상으로 설문조사를 시행한 결과임.

### 3. 비도시지역 토지이용 관리체계 재정립 방향 및 과제

#### 재정립 방향

개발과 보전에 대한 원칙과 기준을 마련하여 개발과 환경의 조화를 도모하고, 계획적 관리를 통해 지속가능한 토지이용을 유도하며, 집약적 토지이용을 통해 토지이용의 효율성을 제고<sup>5)</sup>

그림 4 비도시지역 토지이용 관리방향



#### 향후 추진과제

(계획체계의 재정립) 성장관리방안의 위계 재정립, 도시·군계획과 농촌계획과의 연계 강화, 농산어촌 공간관리를 위한 법체계 정비, 농촌특성을 반영한 제도개선이 요구됨

- (성장관리방안의 역할 재정립) 도시·군기본계획은 성장관리구역 지정 원칙과 기준을 제시하고, 도시·군관리계획은 비도시지역의 개발과 보전을 위한 성장관리계획을 수립
  - 성장관리계획에서 소규모 마을은 주민주도형 토지이용관리를 유도하고, 중·대규모 마을은 지구단위계획을 수립할 수 있도록 생활권 단위의 취락지구를 지정
- (도시·군계획과 농촌계획과의 연계성 강화) 도시·군기본계획과 농업농촌 식품산업 발전계획의 관계를 재정립
  - 농업농촌 식품산업 발전계획을 상위계획으로 하는 (가칭) ‘시·군 농산어촌 정비계획’을 수립하여 농산어촌 토지이용계획을 보완
  - ‘시·군 농산어촌 정비계획’은 농산어촌 개발사업 및 농지이용계획을 포함하여 마을별 및 권역별 토지이용계획을 수립토록 하고, 도시·군계획에 이를 반영할 수 있도록 법체계 간 연계

5) 전문가 설문조사 결과 비도시지역의 토지이용 관리방향으로 개발과 보전의 조화(93.9%), 토지이용의 질적 관리 강구(87.9%), 토지이용의 환경가치 제고(87.9%), 지속가능한 토지이용 모색(87.9%) 순으로 나타나 비도시지역의 환경적 고려가 중요한 것으로 조사됨.

- (농산어촌 공간관리를 위한 법체계 정비) 농촌공간계획을 고려한 농촌지역개발사업이 추진될 수 있도록 개별 사업계획 중심의 농촌정비 관련 법률을 공간정비계획 중심으로 개편
  - (가칭) '농어산촌지역 정비계획에 관한 법률'을 제정하여 농업농촌 식품산업 발전계획에서 토지이용계획이 부족한 부분을 보완<sup>6)</sup>
- (농촌특성을 반영한 관련 제도의 개선) 도시기준의 비도시지역 관리체계에서 벗어나 농촌현실에 부합할 수 있도록 농촌형 지구단위계획, 농촌계획시설제도 등을 도입
  - 농촌형 지구단위계획 기준을 마련하여 녹지율 및 도로율, 기반시설 등의 현실화를 추진하고, 도시·군계획 시설에 농촌계획시설을 포함하여 농촌에 필요한 공동시설 등 설치 기반을 마련

**(이용허가체계의 재정립) 기존 용도지역 구분의 재검토, 용도지역·지구 내 허용행위 간 충돌 조정, 개발가능한 용도지역의 관리 강화, 마을보호지구 지정 등이 요구됨**

- (기존 용도지역 구분의 재검토 및 재지정) 토지이용규제 내용이 유사하여 구분의 실익이 없는 용도지역은 권한과 책임을 명확히 할 수 있도록 용도지역 지정의 재검토 필요
  - 생산녹지지역과 생산관리지역은 경지지역으로, 보전녹지지역과 보전관리지역은 산림지역과 자연환경 보전지역으로 통합하고, 경지지역 및 산림지역 등의 행위제한은 관리주체와 권한을 일원화<sup>7)</sup>
  - 자연녹지지역과 계획관리지역은 관리지역으로 통합하여 성장관리계획을 수립하고, 취락지구, 지구단위 계획구역, 공장유도지구 등 비도시지역의 계획적인 공간관리를 추진
- (용도지역·지구 내 허용행위 간 충돌 조정) 토지이용규제 내용이 유사하여 구분의 실익이 없는 용도지역은 권한과 책임을 명확히 할 수 있도록 용도지역 지정의 재검토 필요
  - 용도지구의 세분화, 배타적 용도지구의 지정 및 공간관리계획 강화를 통해 용도 간 충돌에 따른 문제를 해소<sup>8)</sup>
- (관리지역 등 개발가능한 용도지역의 관리강화) 과거 준농림지역 지정으로 인해 확대된 관리지역 등의 개발 가능 용도지역의 과다 지정을 제한할 수 있도록 시·군별 관리지역 총량관리를 검토
  - 적절한 개발가능 용도지역을 유지하기 위해서는 장래인구추정에 따라 용도지역의 총량을 관리할 필요
- (마을보호지구 지정을 통한 토지이용충돌 방지) 주거와 공업이 혼재된 비도시지역 내 마을 또는 주거 밀집 지역으로부터 공장 설치를 제한할 수 있도록 마을보호지구 지정을 검토

6) 농산어촌 개발사업은 '농산어촌 관리계획'을 토대로 농산어촌 생활공간을 정비하도록 하여 단일사업 중심의 농산어촌 개발사업을 종합적으로 추진할 수 있는 토대를 마련.

7) 다만, 「농지법」, 「산지관리법」 등에서 정하는 보전지역을 세분화하고, 행위제한을 강화할 필요.

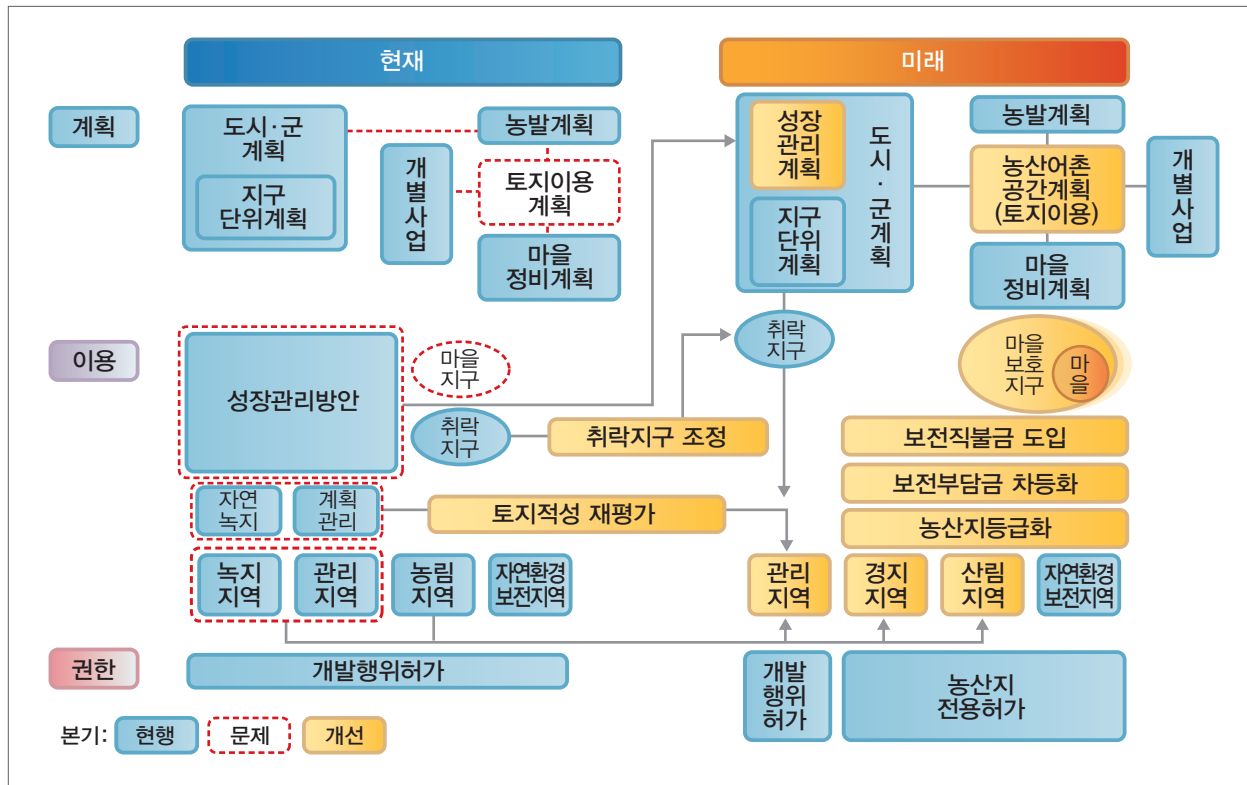
8) 예컨대 농촌공간을 농업생산, 농산업, 취락, 휴양 등으로 구분할 수 있도록 용도지구의 세분화를 고려할 필요가 있으며, 소규모 마을 및 취락지역 인근의 공장설치를 제한할 수 있도록 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」상 특정용도제한지구를 활성화할 수 있는 방안을 모색할 필요.



(토지이용 관리권한의 재정립) 용도지역 지정 등에 대한 중앙정부의 관리 강화, 농산지의 등급화, 규제와 손실의 보상방안 마련, 개발행위허가와 농산지전용허가의 역할 분담이 요구됨

- (용도지역 지정 등에 대한 중앙정부 관리 강화) 과다하게 지정된 개발가능 용도지역을 조정할 수 있도록 용도지역 지정기준 및 관리지침 등 강화 필요
  - 계획관리지역 지정실태 점검 및 기존 취락지구 실태조사를 통해 취락지구의 유형과 지정기준을 마련하고, 취락 규모 및 토지이용상황을 고려하여 취락지구, 마을지구 등을 지정 및 관리
- (농산지의 등급화 추진) 농업적성과 임업적성에 따른 종래의 농산지 구분에서 벗어나 생태 및 경관 등 환경을 고려하여 농지 및 산지구분에 필요한 지표를 개발하고, 농산지를 등급화
  - 농산지 개발에 따른 농지보전부담금과 대체산림자원조성비를 상향조정하고, 농산지 등급에 따라 농지 보전부담금 및 대체산림자원조성비를 차등 부과
- (농산지 등 규제강화와 손실보상 방안 마련) 농산지 보전이 필요한 지역은 토지이용을 엄격하게 관리하되, 규제강화에 따른 가치감소를 보전할 수 있도록 농산지 보전직불금 제도를 도입
- (개발행위허가와 농산지전용허가의 역할 분담) 용도지역 조정 및 허가기준 강화를 전제로 관리지역은 개발 행위허가, 경지지역은 농지전용허가, 산림지역은 산지전용허가로 조정을 검토<sup>9)</sup>

그림 5 비도시지역의 토지이용관리 중장기 구상



9) 경지지역과 산림지역의 농산지전용허가기준은 현행 개발행위허가기준에 상응하는 수준으로 강화될 필요.

중기적 과제로는 농산지의 등급화 추진, 도시·군계획과 농촌계획과의 연계 강화 및 개발행위허가와 농산지전용 허가의 역할분담을 추진할 필요가 있으며, 장기적으로는 농산어촌 공간관리를 위한 법체계 정비, 기존 용도지역 구분의 재검토 및 재지정 등을 검토할 필요

표 1 비도시지역 토지이용 관리를 위한 중장기 추진과제

기본방향	추진과제	추진시기	
		중기	장기
개발과 보전의 조화	기존 용도지역 구분의 재검토 및 재지정		○
	농산지의 등급화 추진	○	
	보전가치에 따른 부담금의 차등부과		○
	농산지 등 규제강화와 손실보상방안 마련		○
지속가능한 토지이용 유도	성장관리방안의 역할 재정립		○
	농산어촌 공간관리를 위한 법체계 정비		○
	농촌형 지구단위계획제도 마련		○
	농촌계획시설제도 도입		○
	마을단위 공간관리를 위한 주민협약제도 마련		○
마을보호지구 지정을 통한 토지이용 충돌 방지		○	
토지이용의 효율성 제고	도시·군계획과 농촌계획과의 연계 강화	○	
	용도지역지구 내 허용행위 간 충돌 조정		○
	관리지역 등 개발가능한 용도지역의 관리 강화		○
	용도지역 지정 등에 대한 중앙정부 관리 강화		○
	개발행위허가와 농산지전용허가의 역할 분담	○	

주: 중장기의 구분은 전문가 설문조사 결과 시급성을 기준(4.0)으로 구분.

※ 본 자료는 “김승중 외, 2017, 비도시지역의 토지이용 관리체계 재정립을 위한 중장기 정책방향, 국토연구원”의 내용을 발췌·정리한 것임.

김승중 국토연구원 주택·토지연구본부 토지정책연구센터장(sjokim@krihs.re.kr, 044-960-0275)

