

농촌지역 용도지역제도의 개선방안에 관한 연구

A study on the improvement plan of Zoning System in Rural Areas

엄수원* · 이희옥**

Eum, Soo Won · Lee, Hee Ok

차 례

- | | |
|--|--|
| I. 서론
1. 연구의 배경 및 목적
2. 연구의 범위 및 방법 | IV. 농촌지역 용도지역제도의 개선방안
1. 용도지역제도의 신설 및 통합관리
2. 용도지역제도의 규제 개선 방안 |
| II. 이론적 고찰
1. 농촌지역의 의의
2. 용도지역제도의 의의 및 유형
3. 선행연구의 검토 | V. 결 론
1. 연구결과의 요약 및 시사점
2. 연구의 한계 및 향후 연구과제 |
| III. 용도지역제도의 운용실태와 문제점
1. 용도지역제도의 운용실태
2. 용도지역제도의 문제점 | 〈abstract〉
〈참고문헌〉 |

ABSTRACT

1. CONTENTS

(1) RESEARCH OBJECTIVES

The zoning system has been operated as a basis for land use regulations for a long time. For effective management of land use in rural areas, this study analyzes the current operational status and problems of the zoning system and proposes improvement measures.

(2) RESEARCH METHOD

related law review, literature analysis, statistical data analysis.

(3) RESEARCH FINDINGS

First, the current “agricultural and forest areas” should be abolished, and “agricultural areas” and “forest areas” need to be designated and operated according to the land characteristics. Second, the current plan management areas where thoughtless development is anticipated and the most development approvals have been granted should be renamed as management areas to reduce the number of areas for development purposes, which is too many now, and balance development and

* 주저자 : 전주대학교 부동산학과 교수, sweom@jj.ac.kr

** 공동저자 : 전주대학교 대학원 부동산학과 박사수료, leeho-22@daum.net

▷ 접수일(2020년 4월 13일), 수정일(1차:2020년 5월 14일, 2차:2020년 5월 20일, 3차:2020년 5월 25일), 게재확정일(2020년 5월 25일)

reservation. Third, conservation areas(areas for public interest) having a similar purpose and land use should be integrated into nature conservation areas. Fourth, it is required to develop regulations to restrict activities for each of the new special-purpose areas.

2. RESULTS

We should be able to use limited national land resources efficiently and reasonably to pass on the precious natural environment to future generations.

3. KEY WORDS

rural areas, zoning system, national land plans

국문초록

우리나라의 농촌지역은 전 국토의 83.3%인 88,496.9km²를 차지하고 있음에도 불구하고 농촌지역의 특성에 부합하는 체계적 관리는 미흡한 실정이다. 또한 토지이용규제의 지속적인 완화 추세에 개발과 보전의 원칙과 기준이 불분명하여 소규모의 산발적 난 개발로 인한 농촌의 공간구조가 왜곡되어 가고 있다. 용도지역제는 오랫동안 토지이용규제의 근간으로서 운영되어 왔지만, 농촌지역의 토지이용을 효과적으로 관리하기 위하여 용도지역제의 운용 실태 및 문제점을 분석하여 개선방안을 제안한다. 첫째, 현행 농림지역은 폐지하고 토지의 특성을 고려하여 농업지역과 산림지역을 신설·운용한다. 둘째, 개발행위허가가 가장 많은 지역으로서 난 개발이 우려되는 현행 계획관리지역을 관리지역으로 명칭 변경하여 개발목적으로 과다 지정된 용도지역을 줄이고 개발과 보전을 조화롭게 한다. 셋째, 지정 목적과 토지이용이 유사한 성격의 보전산지(공익용산지)는 자연환경보전지역으로 통합·운영한다. 넷째, 신설되는 용도지역별 행위제한규정을 마련한다. 한정된 국토자원을 효율적·합리적으로 이용하고 소중한 자연환경을 후대에 물려줄 수 있어야 한다.

핵심어 : 농촌지역, 용도지역, 국토계획, 토지이용규제

I. 서 론

1. 연구의 배경 및 목적

국토교통부와 한국토지주택공사는 2018년 기준 도시지역 인구·면적 등의 일반 현황, 용도지역·지구·구역 현황, 도시·군계획시설 현황 등이 수록된 2018년 도시계획현황 통계¹⁾를 조사·발표했다. 2018년 도시계획현황 통계 조사결과에 의하면 국토계획법에 따라 용도지역으로 지정된 우리

나라의 국토면적은 106,286km²이다. 그 중 비도시지역인 농촌지역은 전 국토의 83.3%인 88,496.9km²를 차지하고 있다. 국토의 대부분을 농촌지역이 차지하고 있음에도 불구하고 우리나라의 국토·도시계획정책은 도시지역 위주의 관리에 치중하고 있으며, 농촌지역의 특성에 부합하는 계획적·체계적 관리는 미흡한 실정이다.

또한 국토계획법상 농지와 산지는 토지의 특성을 고려하지 않고 농림지역으로 통합·관리되고 있다. 특히, 농지와 산지의 전용을 통한 무분별한 개발 행위허가 건수의 지속적인 증가 등으로 인하여 농·산지 등 보전용지가 지속적으로 감소하고 있다.²⁾ 아

1) 매년 전국 지방자치단체를 통해 작성되는 도시계획현황통계는 도시정책 및 도시계획 수립, 지방교부세 산정 근거 자료, 지역개발계획구상 등의 정책 자료로 활용된다.

올려 토지이용 규제에 지속적이고 지엽적인 완화 추세에 개발과 보전의 원칙과 기준이 불명확하여 소규모의 산발적(散發的) 난 개발로 인한 농촌의 공간구조가 왜곡되어 가고 있다. 용도지역제도는 오랫동안 토지이용 규제의 근간으로서 운영되어 왔다. 지난 50년간 많은 제도적 변천 과정을 겪으며 개선되어 왔지만 여전히 농촌지역의 계획적·체계적 관리는 미흡한 실정이다. 또한 인구감소·고령화·저성장 등 다양한 사회경제적 계획여건의 변화도 있다.

이에 대응하여 국토와 농촌지역의 토지이용을 효과적으로 관리하기 위하여 용도지역제도의 개선방안을 마련해야 할 시점으로 사료된다. 이에 본 연구는 용도지역제도에 있어 비도시지역인 농촌지역의 용도지역제의 운영 현황과 문제점을 분석하고 개선방안을 모색하여 농촌공간의 합리적 관리 및 운영 방안을 제시하고자 한다.

2. 연구의 범위 및 방법

먼저 연구의 범위는 국토계획법 제36조에 의해 지정되는 도시지역을 제외한 나머지지역인 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역을 농촌지역으로 정한다. 용도지역제의 문제점 분석과 개선방안을 모색하기 위하여 연구방법으로는 먼저 국토계획법, 농지법, 산지관리법 등의 관련 법률을 검토하였다. 또, 국토·도시계획과 농촌지역에 관련한 선행연구 등의 문헌연구를 통해 용도지역제의 문제점을 분석하였다. 또한 국가통계포털과 농림축산식품부, 산림청 등 주요 관련 기관의 통계 데이터 분석을 통해 운영 실태 및 현황을 파악하였다. 그리고 이를 바탕으로 농촌지역 용도지역제의 합리적 관리 및 운영 방안을 모색하였다.

Ⅱ. 이론적 고찰

1. 농촌지역의 의의

국토계획법 제36조는 우리 국토를 4개의 용도

지역 즉, 도시지역, 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역으로 구분하고 있다. 또한 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제3조 및 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」 제3조에서 농어촌지역이란 시와 군 지역 중 ① 읍·면의 지역 ② 동 지역 중 국토계획법에 따른 생산·보전녹지, 생산·보전관리, 농림·자연환경보전지역을 의미한다. 본 연구에서는 농촌지역을 국토계획법에 의해 지정되는 도시지역을 제외한 나머지 지역(관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역)으로 정의한다.

2. 용도지역제도의 의의 및 유형

토지이용은 인간이 살아가며 경제활동을 하기 위한 물리적 장소와 관련되며, 토지 위에서 일어나는 인간의 제반활동 또는 그 활동을 수행하기 위한 유형, 밀도, 용도와 관련되어 있다³⁾. 결국 개인의 토지이용의 결정은 개인이 속한 사회라는 조직 내에서 계획되어지고, 수용되어지며, 타인 또는 다른 공동체와 상호조화를 이루어야 한다. 이러한 이유에서 토지이용의 공적 제한의 당위성과 공공복리의 증진 또는 공공의 이익에 근거한 규제의 필요성이 제기된다.

토지이용은 도시적 토지이용과 농촌형 토지이용으로 구분할 수 있다. 도시적 토지이용은 도시 안의 인간의 다양한 활동을 수용함으로써 여러 활동간의 연결과 공존을 가능하게 하는 이용 잠재력(Use Potential)이 핵심이 되고 입지나 접근성, 환경조건 등의 토지의 외부조건에 의해 좌우된다. 반면에 농촌형 토지이용은 인간 활동에 필요한 여러 가지 자원을 생산하는 생산 잠재력(Production potential)이 핵심이 되고 토양, 토질, 토지의 특성 등과 같은 토지의 내부조건에 의해 좌우된다. 따라서 도시적 토지이용계획에서는 인간의 활동을 중심으로 효율성을 도모하기 위해 필요한 공간, 규모, 위치가 주요 검토 대상이 되며 농촌형 토지이용계획에서는 농업·임업 등 주요 생산 활동 공간의 배분과 자연환경의 보전이 주요 검토 대상이 된다.⁴⁾

도시나 농촌에서의 무계획적인 토지이용은

2) 김승중, 「비도시지역의 토지이용 관리체계 재정립 방향」, 국토연구원, 2018.

3) 대한국토·도시계획학회, 「4정판 토지이용계획론」(서울:보성각, 2015), p.22.

〈표 2-1〉 농촌지역의 용도지역 유형

구 분		용도지역의 주요 내용
관 리 지 역	보전관리지역	자연환경보호, 산림보호, 수질오염방지, 녹지공간 확보 및 생태계보전 등을 위하여 보전이 필요하나 주변의 용도지역과의 관계 등을 고려할 때 자연환경보전지역으로 지정하여 관리하기가 곤란한 지역
	생산관리지역	농업, 임업, 어업생산 등을 위하여 관리가 필요하나, 주변의 용도지역과의 관계 등을 고려할 때 농림지역으로 지정하여 관리하기가 곤란한 지역
	계획관리지역	도시지역으로의 편입이 예상되는 지역 또는 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
자연환경보전지역		자연환경, 수자원, 해안, 생태계, 상수원 및 문화재의 보전과 수산자원의 보호, 육성 등을 위하여 필요한 지역

출처 : 도시관리계획 수립지침 제3편 용도지역

토지의 이질적 이용을 가능하게 하여 환경의 훼손을 초래한다. 또한 공해 및 재해뿐만 아니라 지역 주민의 정주환경을 해치고, 주민의 건강을 위협하기도 한다.⁵⁾ 이러한 이유로 토지이용계획은 점점 그 중요성이 더해가고 있으며, 토지제도의 기본으로서 다루어지고 있다.

우리나라는 질서 있고 합리적으로 토지이용계획을 실행하기 위한 제도적 장치로서 용도지역제를 활용하고 있다. 용도지역제(用途地域制)는 토지의 위치와 기능, 적성에 따라 가장 적합하게 토지를 이용하기 위한 토지이용 구분으로서, 토지이용계획의 한 유형이다. 따라서 용도지역제는 효율적인 토지이용을 위해 각 용도지역이 토지의 저마다의 기능과 적성을 완전히 발휘하고, 다른 용도지역의 기능을 해하지 않는 포괄적인 도시계획(comprehensive urban planning)에 의해 이용형태를 구분하게 된다.⁶⁾

용도지역의 지정을 위한 토지이용구분은 현재의 토지 상태를 반영해야 한다. 또, 장래 당해 지역에서 이루어지는 제반 활동들의 양적 수요를 예측하고 향후 토지이용이 어떻게 이루어져야 한다는 토지이용의 방향 및 지역의 특성을 반영하는

공간계획적 구상이 되어야 한다.

현행 농촌지역의 용도지역은 토지의 이용실태 및 특성, 장래의 토지이용방향, 지역 간 균형발전 등을 고려하여 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역으로 구분하고 있으며 용도지역별로 허용 가능한 건축물의 용도, 종류 및 규모(건폐율, 용적률) 등에 대한 상한은 국토계획법에서 규정하고 있으나 구체적인 기준은 건축법에서 규정하고 있다.

3. 선행연구의 검토

농촌지역의 용도지역과 관련된 선행연구는 주로 ① 농촌지역에 대한 공간관리계획의 문제 ② 농촌지역 내 도시적 토지이용의 확산 ③ 이로 인한 농촌지역 내 난 개발의 발생 등을 중심내용으로 한다.

먼저 농촌지역에 대한 공간관리계획 상의 문제점에 관한 연구로는 송미령 외⁷⁾(2003), 김상조⁸⁾(2018), 민성희 외⁹⁾(2019), 한국농촌경제연구원¹⁰⁾(2019) 등이 있다. 김상조(2018)는 최근 경기침체와 저성장이 지속됨에 따라 규제완화에 대한 요구가 증가하고 있으며 이로 인해 용도지역 분류의 적절성 부족¹¹⁾, 용도지역 간 차별성 부족 등의 문제점이 발생한다고 주장하였다. 개선방안

4) 대한국토·도시계획학회, 상계서, p.23.

5) 엄수원, 「농촌지역의 난개발 실태와 계획적 관리방안」, 대한국토도시계획학회 농어촌계획연구위원회 세미나 발표논문, 2019.6

6) 유해웅, 「제4판 토지공법론」, (서울 : 삼영사, 2004), p.344.

7) 송미령 외 3, 「국토계획체계 변화에 따른 농촌계획 수립에 관한 연구」, 한국농촌경제연구원 2003.

8) 김상조, 「용도지역제의 문제점과 향후 개선 과제」, 국토연구원, 2018.

9) 민성희 외 3, 「저성장 시대의 합리적인 도시·지역계획 수립방안」, 국토연구원, 2019.

10) 한국농촌경제연구원, 「농촌공간계획 도입 필요성과 관련 동향」, 한국농촌경제연구원, 2019.

으로 지속적이고 지엽적인 규제완화로 훼손된 용도지역의 근간을 회복하기 위해 규제완화에 대한 원칙의 정립과 용도지역 운영의 원칙 정립이 필요하다고 하였다.

그리고 농촌지역 내 도시적 토지이용의 확산에 관한 연구는 박재길·박은관·손기찬¹²⁾(2000), 김태경 외¹³⁾(2009), 김동근 외¹⁴⁾(2017), 김승중¹⁵⁾(2018) 등이 있다. 김동근 외(2017)는 접근성이 좋고 상대적으로 토지가격이 저렴한 농촌지역 내 도시적 토지이용의 확산을 주목하고 미래 환경 변화에 새롭게 대응하기 위한 새로운 제도적 기반의 마련을 주장하였다. 김승중(2018)은 개발 가능한 용도지역이 과다 지정되어 있고 농산지 등 보전지역이 감소하는 것에 대해 기존 용도지역 구분의 재검토와 개발 가능한 용도지역의 관리 강화를 주장하였다.

마지막으로 농촌지역 내 난 개발의 문제에 관한 연구로는 엄수원·김용학¹⁶⁾(2000), 이왕기·정승현¹⁷⁾(2012), 김동근 외¹⁸⁾(2014), 국토연구원¹⁹⁾(2019) 등이 있다. 엄수원·김용학(2000)은 농촌지역의 급속히 증가하는 토지이용 수요에 적절히 대응하는 토지이용관리시스템의 부재로 인해 난 개발 문제가 발생하는 것에 대해 계획 후 개발체계 구축을 위한 체제 정비와 규제 강화 등을 강조하였다. 또, 국토연구원(2019)은 용도지역의 규제 완화에 따른 농촌지역의 난 개발의 심화, 토지의 환경적 가치와 용도지역 지정 불일치를 주목하고 농촌 토지의 효율적 이용과 계획적 관리방안으로 용도지역의 통합·조정과 농촌형 토지이용지구의 신설을 제안하였다.

지금까지의 농촌지역의 용도지역과 관련된 선행연구는 대부분 국토계획법과 도시군기본계획, 도시군관리계획의 하향식 관리체계에 따른 문제점 도출과 각 계획의 문제점 도출, 개발행위허가의 개선 방안 등 주로 보완·조정을 통한 개선책이 중심을 이루었다. 그러나 본 연구에서는 인구감소와 저성장 등 계획여건의 변화를 수용하고 현행 제도의 운영실태분석을 토대로 문제점을 분석한 후 현행 농촌지역 용도지역제도의 개선방안을 제시하고자 하는 점에서 다른 논문과의 내용적 차별성을 둔다.

Ⅲ. 용도지역제도의 운용실태와 문제점

1. 용도지역제도의 운용실태

2018년 현재 우리나라의 도시지역은 17,789km²로 국토 면적의 약 16.7%를 차지하고 있으며, 비도시지역인 농촌지역은 88,496.9km²로 전체 국토 면적의 대부분인 약 83.3%를 차지하고 있다.²⁰⁾ 용도지역별 지정 면적 현황을 보면 도시지역은 16.7%(17,789km²), 관리지역 25.6%(27,223km²), 농림지역이 46.5%(49,351km²)로 지정되어 있고 자연환경보전지역은 11.2%(11,923km²) 지정되어 있다. 통계청의 자료에 의하면 최근 5년간 용도지역의 지정 면적 추이를 살펴볼 수 있는데 관리지역이 68km² 증가한 반면에 농림지역은 7km² 증가하였고 자연환경보전지역은 83km²가 감소하였다.

11) 2017년 6월 14일부터 30일까지 지자체 담당자들을 대상으로 실시한 용도지역 세분의 적절성에 대한 설문 결과에서 매우 부적절하다 또는 부적절하다는 의견이 35.3%로 나타났고, 용도지역의 세분화가 필요하다는 의견이 11.9%, 통합이 필요하다는 의견이 43.3%로 나타났다.

12) 박재길·박은관·손기찬, 「용도지역·지구제도의 개선방안 연구」, 건설교통부, 2000.

13) 김태경 외 5, 「비도시지역의 체계적 관리방안」, 도시정보, 2009.

14) 김동근 외 3, 「여건변화에 대응한 국토 및 도시계획·관리제도 개선연구」

15) 김승중, 「비도시지역의 토지이용 관리체계 재정립 방향」, 국토연구원, 2018.

16) 엄수원·김용학, 「수도권 난개발 실태와 토지이용 합리화 방안에 관한 연구」, 한국토지공사연구개발처, 2000.

17) 이왕기·정승현, 「비도시지역 개발행위허가제 운용실태 및 개선방안에 관한 연구」, 국토연구, 2012.

18) 김동근 외 5, 「도시계획규제방식 전환에 대응하기 위한 비도시지역 개발행위허가에 관한 연구」, 국토연구원, 2014.

19) 국토연구원, 「농촌공간계획 도입 및 제도화 방안 연구」, 국토연구원, 2019.

20) 통계청, 국가통계포털, 2018.

〈표 3-1〉 최근 5년간 용도지역 지정 면적 변화 추이

구 분	2014년		2015년		2016년		2017년		2018년	
	면 적	증 감 증감율 (%)	면적	증감 증감율 (%)	면적	증감 증감율 (%)	면적	증감 증감율 (%)	면적	증감 증감율 (%)
도시지역	17,596.8	3.5	17,613.7	16.9	17,609.5	-4.2	17,635.9	26.4	17,788.9	153.0
		0.0		0.1		0.0		0.1		0.9
주거지역	2,594.7	15.0	2,620.2	25.5	2,646.9	26.7	2,669.9	23.0	2,683.9	14.0
		0.6		1.0		1.0		0.9		0.5
상업지역	328.1	3.4	329.0	0.9	330.9	1.9	330.9	0.0	334.6	3.7
		1.0		0.3		0.6		0.0		1.1
공업지역	1,141.8	19.5	1,157.8	16.0	1,166.8	9.0	1,181.5	14.7	1,198.1	16.6
		1.7		1.4		0.8		1.2		1.4
녹지지역	12,662.1	-20.7	12,647.1	-15.0	12,625.7	-21.4	12,616.7	-9.0	12,628.5	11.8
		-0.2		-0.1		-0.2		-0.1		0.1
미지정 지역	870.1	-13.8	859.6	-10.5	839.2	-20.4	836.9	-2.3	943.8	106.9
		-1.6		-1.2		-2.4		-0.3		11.3
관리지역	27,154.6	61.3	27,171.1	16.5	27,206.5	35.4	27,179.6	-26.9	27,222.5	42.9
		0.2		0.1		0.1		-0.1		0.2
농림지역	49,344.5	-58.6	49,326.4	-18.1	49,285.4	-41.0	49,345.6	60.2	49,351.0	5.4
		-0.1		0.0		-0.1		0.1		0.0
자연환경 보전지역	12,006.3	-10.3	11,950.1	-56.2	11,958.4	8.3	11,947.7	-10.7	11,923.4	-24.4
		-0.1		-0.5		0.1		-0.1		-0.2
합 계	106,102.2	-4.1	106,061.3	-40.9	106,059.8	-1.5	106,108.8	49.0	106,285.8	177.0
		0.0		0.0		0.0		0.0		0.2

자료: 국가통계포털(2014~2018)

〈표 3-2〉 농림지역의 분류

구 분	관 리 법	분 류	지 정 목 적
농 림 지 역	농지법 (제28조)	농업 진흥지역	농업의 진흥을 위하여 농지가 집단화되어 ²¹⁾ 농업 목적으로 이용할 필요가 있는 지역
		농업 보호구역	농업진흥구역의 용수원 확보, 수질 보전 등 농업환경을 보호하기 위하여 필요한 지역 ²²⁾
	산지 관리법 (제4조)	임업용산지	산림자원의 조성과 임업경영기반의 구축 등 임업생산기능의 증진을 위하여 필요한 산지
		공익용산지	임업생산과 함께 재해방지, 수원보호, 자연생태계 보전, 산지경관보전, 국민보건휴양증진 등의 공익기능을 위하여 필요한 산지
	초지법 (제1조)	초지	축산진흥에 이바지
	기타 농림지역		기타 농림업을 진흥시키고 산림을 보전

주 : 국토연구원, 농촌공간계획 도입 및 제도화 방안, 2019 자료를 참조하여 필자가 재작성 하였음.

특히, 농림지역은 도시지역에 속하지 아니하는 있다.
 농지법에 따른 농업진흥지역 또는 산지관리법에 따 농림지역의 지정 현황을 보면 농지법에 의한 농
 림 보전산지 등과 초지법에 의한 초지로 구성되어 업진흥지역이 농림지역의 18.7 %인 9,482km², 산지

21) 농업지대별 규모(평야지는 10 ha 이상, 중간지는 7 ha 이상, 산간지는 3 ha 이상)

22) 농림지역·관리지역 및 자연환경보전지역에 지정하는 농업보호구역은 농업진흥구역의 용수원 확보와 수질 보전을 위하여 농업진흥구역
 에 필요한 수원공(저수지 등)의 직접유역 안에 있는 모든 토지, 직접 유역 밖에서는 농업진흥구역의 농지를 오·폐수의 오염으로부터
 보호하여야 할 필요성이 있는 지역의 농지 등을 대상으로 함.

관리법에 의한 보전산지가 79.6%의 40,282km², 초지법에 의한 초지가 0.1%의 45.1km²를 차지하며, 기타 농림지역이 1.6%의 822.9km²를 차지하고 있다.

〈표 3-3〉 농림지역의 세부 용도지역별 면적

구 분	면적(km ²)	비율(%)
농 립 지 역	50,632	100
농업진흥지역(농지법)	9,482	18.7
보전산지(산지관리법)	40,282	79.6
초지(초지법)	45.1	0.1
기타농림지역	822.9	1.6

출처 : 국토연구원, 농촌공간계획 도입 및 제도화 방안, 2019

1960년대부터 산업화로 인한 이촌향도(離村向都) 현상으로 인구의 도시집중과 급속한 도시화 현상은 도시지역 내 토지수요량의 증대와 개발 가능 토지의 감소로 이어졌다. 이는 공장용지, 주거용 택지, 학교 용지 등 필요한 토지공급의 어려움을 초래하였다.²³⁾ 이러한 도시지역 내 토지수요는 상대적으로 지가가 저렴한 주변 농촌지역으로 확산되어 농촌지역의 토지개발압력이 상승하였다.

특히, 관리지역의 경우 보전을 주로 하되 개발이 가능한 토지로 인식되어 토지거래량이 증가하고 있다. (표 3-4)에서 보는 바와 같이 전국의 용도지역별 지가변동률을 보면 계획관리지역은 농촌지역 중에서 가장 많은 상승폭을 보이고 있으며 농림지역이 그 다음 상승폭을 보이고 있다.

〈표 3-4〉 전국 용도지역별 지가변동률(%)

용 도 지 역		2016년	2017년	2018년	2019년
도시 지역	주거지역	0.285	0.347	0.521	0.382
	상업지역	0.214	0.324	0.402	0.37
	공업지역	0.131	0.239	0.242	0.174
	녹지지역	0.181	0.258	0.3	0.234
관리 지역	보전관리지역	0.124	0.268	0.231	0.126
	생산관리지역	0.175	0.251	0.256	0.158
	계획관리지역	0.216	0.34	0.347	0.235
농림지역		0.159	0.263	0.282	0.217
자연환경보전지역		0.107	0.196	0.15	0.094

출처 : 국가통계포털, 전국지가변동률조사(2016~2019)

23) 엄수원·김용학, 「수도권의 난개발 실태와 토지이용 합리화 방안」에 관한 연구, 한국토지공사연구개발처, 2000.

24) 엄수원, 「농촌공간의 계획적 관리를 위한 제언(시론)」, 도시정보, 대한국토·도시계획학회, 2020.3

농촌지역의 토지개발을 위해서는 농지나 산지의 전용(轉用)을 통하여 토지의 형질변경이 선행되어야 하는데 농지 전용의 면적은 다양한 이유로 해마다 꾸준히 증가하고 있다. 최근 5년간 평균 농지 전용 면적은 13,953ha로, 여의도면적(약 295ha)의 약 47배에 해당하는 농지가 매년 다른 용도로 전용되고 있다.

〈표 3-5〉 농지전용 현황(2018)

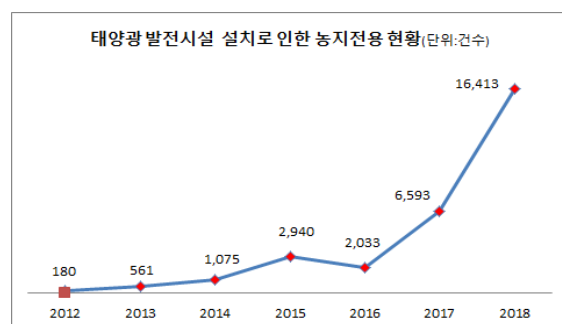
(단위:ha)

구 분	전체 면적	공공용 시설 및 공익시설	주택 시설	광·공업 시설	농·어업용 시설	기 타
2018	16,303	4,278	2,315	1,847	547	7,316
2017	16,296	5,432	3,213	2,293	619	4,739
2016	14,145	4,764	3,554	1,852	775	3,200
2015	12,303	4,648	2,706	1,401	617	2,931
2014	10,718	3,950	2,311	1,198	597	2,662

출처 : 농림축산식품부, 2019 농림축산식품 주요통계, p.220

또한 국가 전력난 해소와 신재생에너지 개발·보급을 위해 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」이 1997년 제정되었다. 이로 인해 농업진흥구역에도 태양·바이오 에너지 등 신재생에너지 관련 설비를 설치할 수 있게 되어 농지전용이 해마다 급속히 증가하였다²⁴⁾. 2012년도에 180건이던 태양광발전시설 설치로 인한 농지전용은 2018년 16,413건으로 6년 만에 약 90배 증가하였다.

〈그림 3-1〉 태양광발전시설 설치로 인한 농지전용 현황

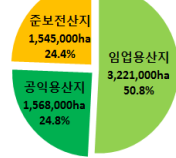


출처 : 국가통계포털(2012~2018)

농촌지역의 토지개발 수요는 농지뿐만이 아니라 산지에서도 지속적으로 증가하고 있는 추세다. 산림청이 발표한 2015년 기준 우리나라의 산림면적은 6,335천ha로 국토면적 대비 약 63.2%를 차지하고 있다. 이 중에서 보전산지가 75.6%의 4,789천ha이고 준보전산지가 24.4%의 1,545천ha를 차지하고 있다. 보전산지²⁵⁾ 중에서 임업용산지는 3,221천ha, 공익용산지는 1,568천ha를 차지하고 있다.

〈표 3-6〉 산지구분별 산림면적(2015)²⁶⁾

구 분	면적 (천ha)	비율 (%)
총 산림면적	6,335	100
보전산지	4,789	75.6
임업용 산지	3,221	(50.8)
공익용 산지	1,568	(24.8)
준보전산지	1,545	24.4



출처 : 국가통계포털(2012~2018)

〈표 3-7〉에서 알 수 있는 바와 같이 시·도별 산림의 면적은 강원도가 21.7%의 1,371,643ha로 가장 넓게 분포되어 있다. 다음으로는 경상북도가 21.1%의 1,337,741ha를 차지하고 있으며, 경상남도가 11.1%의 701,903ha, 전라남도가 10.9%의 690,237ha를 차지하고 있다.

〈표 3-7〉 시·도별 산지구분별 산림면적(2015)

구 분	산 립 면 적 (ha)				
	계	보 전 산 지			준보전 산지
		계	임업용	공익용	
전국	6,334,615	4,789,276	3,221,073	1,568,203	1,545,339
서울	15,486	11,597	249	11,348	3,889
부산	35,386	20,304	670	19,634	15,082
대구	48,705	39,764	2,576	37,188	8,941
인천	39,978	18,282	10,593	7,689	21,696
광주	19,244	16,388	490	15,898	2,856
대전	29,928	23,807	2,888	20,919	6,121
울산	68,671	54,935	23,028	31,907	13,736

25) 산지관리법 제4조에 의하면 보전산지는 임업용산지와 공익용산지로 구분되고 임업용산지는 산림자원의 조성 및 임업경영기반의 구축 등 임업생산기능의 증진을 위하여 필요한 산지, 공익용산지는 임업생산과 함께 재해방지, 수원보호, 자연생태계보전, 산지경관보전, 국민보건휴양증진 등의 공익기능을 위하여 필요한 산지로 임업용산지와 공익용산지는 산림청장이 지정한다.

26) 산림기본통계는 국가산림자원조사결과 등을 토대로 전국의 산림면적과 임목축적을 공표하고 있으며, 산림정책 수립의 기본 자료를 제공하는 것으로 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 시행규칙 제36조에 따라 5년마다 공표한다.

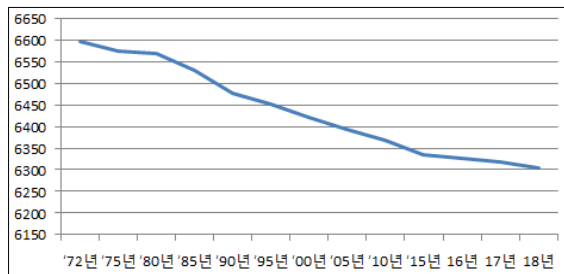
27) 산림청, 산림기본통계, 2015, p.11.

세종	25,288	15,803	12,599	3,204	9,485
경기	520,068	364,941	226,447	138,494	155,127
강원	1,371,643	1,157,909	730,842	427,067	213,734
충북	491,135	376,654	254,154	122,500	114,481
충남	408,040	254,811	207,311	47,500	153,229
전북	443,140	339,758	207,410	132,348	103,382
전남	690,237	497,759	383,177	114,582	192,478
경북	1,337,741	1,037,445	788,211	249,234	300,296
경남	701,903	524,074	360,527	163,547	177,829
제주	88,022	35,045	9,901	25,144	52,977

출처 : 산림청, 2015 산림기본통계, p.181~233

산림청(임업통계연보, 2019)에 의하면 산림면적은 1972년에 약 6,600천ha에서 2018년 현재 약 6,300천ha로 감소하였다. 특히, 도로 신설 및 주택건설, 산업단지 조성 등 타 용도로 지목이 변경되면서 2010년부터 5년간 연평균 약 6,846ha(여의도 면적의 약 24배)씩 산림이 감소하고 있다²⁷⁾.

〈그림 3-2〉 산림면적 변화 추이



출처 : 산림청, 2019 임업통계연보, p.40

산지의 타용도 전용허가 현황을 보면 농업용으로 산지를 전용하는 것보다는 택지, 공장, 도로, 골프장 등의 비농업용으로 전용하는 것이 약 17배 정도 많고, 보전산지에서보다는 준보전산지에서 산지전용 허가가 약 3배 정도 많은 것으로 나타났다. 이외에도 불법으로 인한 산지전용은 2018년 기준 한 해 동안 3,084건이 이루어졌으며 면적은 1,463ha에 이른다.

〈표 3-8〉 산지의 타 용도 전용허가 현황

(단위 : ha)

구 분	농 업 용			비 농 업 용		
	계			계		
	계	보전	준보전	계	보전	준보전
'18	528	176	352	9,253	2,057	7,196
'17	427	181	246	8,039	2,014	6,025
'16	524	189	335	8,142	2,391	5,751

출처 : 산림청, 2019 임업통계연보, p.194

2. 용도지역제도의 문제점

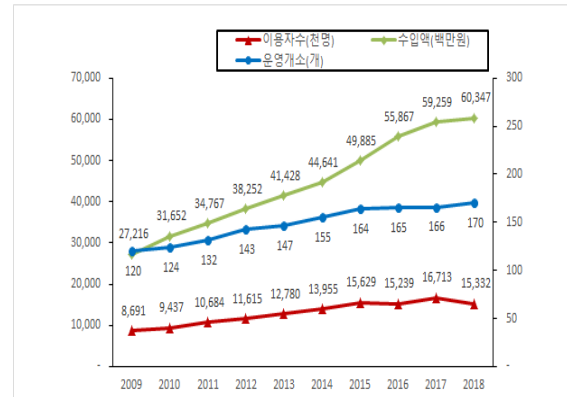
1) 용도지역의 미세분화

국토면적의 대부분(83.3%)을 차지하는 농촌 지역은 도시지역에 비해 상대적으로 체계적 관리가 미흡한 실정이다. 도시지역은 총 16종의 용도 지역으로 세분화하여 관리되는 반면에 비도시지역인 농촌지역은 단 5종의 용도지역으로 구분하여 관리되고 있다. 따라서 현재의 농촌지역의 토지이용관리는 농촌지역의 종합적인 공간관리계획보다는 개발행위허가제도에 많이 의존하는 양상을 보인다고 할 수 있다.

또한 농림지역의 용도 미 구분을 지적할 수 있다. 산림청의 2019 임업통계연보를 보면, 산림면적은 국토면적의 63.5%를 차지할 만큼 넓게 분포되어 있고, 농경지(전·답·과수원)는 국토면적의 19.4%를 차지하고 있다. 방대한 면적의 임야와 농경지가 토지의 특성을 고려하지 않고 농림지역으로 통합·관리되고 있으며 농지는 농지법, 산지는 산지관리법에 의한 이원적 관리로 효율적 관리가 미흡한 실정이다.

한편 대부분의 선진국에서 경험한 바와 같이 소득이 증대할수록 문화, 복지, 여가, 삶의 질 향상 등 가치관의 변화에 따른 자연환경이나 산림에 대한 관심과 수요가 증가하기 마련이고 이러한 수요에 부응하는 산림지역의 합리적인 토지이용이 요구된다.

〈그림 3-3〉 최근 10년간 자연휴양림 운영 및 이용현황



출처 : 산림청, 2019 임업통계연보, p.340

2) 유사한 용도지역의 통합관리 부재

첫째, 용도지역의 지정 목적이 유사한 경우이다. 국토계획법 상의 보전산지(공익용산지)와 자연환경보전지역은 '자연환경의 보전'이라는 큰 틀에서 지정 목적이 유사하다. 지정 목적이 유사한 용도지역을 통합하여 관리할 때 효율적인 토지이용과 관리가 가능할 것이다.

〈표 3-9〉 각 용도지역의 지정 목적

용 도 지 역	지 정 목 적	유사점
보전산지 (공익용산지)	임업생산 기능의 증진과 함께 재해방지, 수질 보호, 자연생태계 보전, 산지경관 보전, 국민보건휴양 증진 등의 공익 기능을 위하여 필요한 산지	보전용도
자연환경 보전지역	자연환경·수자원·해안·생태계·상수원 및 문화재의 보전과 수산자원의 보호·육성 등을 위하여 필요한 지역	

둘째, 토지이용이 유사한 경우이다. (표 3-10)의 농촌지역의 지목별 토지이용 현황을 보면 보전관리지역의 대부분인 64.5%의 5,514km²가 임야로 이용되고 있으며, 생산관리지역은 51.4%의 2,325 km²(전 30.5%, 답 20.9%)가 농경지로 이용되고 있고 32.3%인 1,461km²가 임야로 이용되고 있다. 또한 농림지역의 82.3%인 39,826km²가 임야이며, 자연환경보전지역의 87.2%인 5,661km²가 임야로 이용되고 있다.

〈표 3-10〉 농촌지역의 지목별 토지이용 현황

(단위 : km²)

구 분		전	답	임야	대	공장용지	창고용지	공공시설	종교묘지	과수원 등	잡종지	계
합 계	면적	6,217	9,304	56,735	1,177	330	73	3,743	189	1,015	602	79,385
	비율	7.8	11.7	71.4	1.4	0.4	0.1	4.7	0.2	1.2	0.7	100.0
관 리 지 역	계	면적	5,178	2,721	11,248	1,111	318	55	2,377	165	831	24,499
		비율	21.1	11.1	45.9	4.5	1.3	0.2	9.7	0.7	3.4	100.0
	미세분	면적	8	7	21	1	0	0	3	0	1	41
		비율	19.4	17.0	52.3	1.3	0.3	0.1	7.1	0.2	1.0	100.0
	보전	면적	1,052	491	5,514	70	5	4	1,025	58	170	8,545
		비율	12.3	5.8	64.5	0.8	0.1	0.0	12.0	0.7	2.0	100.0
	생산	면적	1,379	946	1,461	78	6	6	327	26	225	4,524
		비율	30.5	20.9	32.3	1.7	0.1	0.1	7.2	0.6	5.0	100.0
	계획	면적	2,739	1,277	4,252	962	307	45	1,022	81	436	11,390
		비율	24.1	11.2	37.3	8.4	2.7	0.4	9.0	0.7	3.8	100.0
농림지역	면적	808	6,410	39,826	46	11	17	1,024	13	156	80	48,392
	비율	1.7	13.2	82.3	0.1	0.0	0.0	2.1	0.0	0.3	0.2	100.0
자연환경 보전지역	면적	231	173	5,661	20	1	1	342	11	28	27	6,494
	비율	3.6	2.7	87.2	0.3	0.0	0.0	5.3	0.2	0.4	0.4	100.0

출처 : 김동근, 여건변화에 대응한 국토 및 도시계획 관리제도 개선연구, 2017, p.17

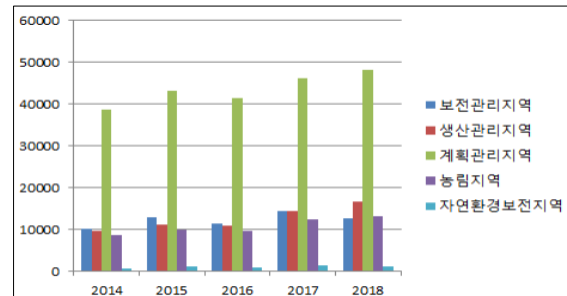
3) 개발목적의 용도지역의 과다

산업화 시대의 도시지역 토지수요에 계획적으로 대응하기 위해 도입된 관리지역은 2018년 현재 전 국토의 25.6%로, 농림지역 46.5%, 도시지역 16.7%, 자연환경보전지역 11.2% 중 두 번째로 넓은 면적을 차지하고 있다.

또한 관리지역이 도시지역으로의 편입이 예상되는 개발 가능한 토지라는 인식의 확산으로 개발행위가 해마다 증가하여 2018년에는 도시지역 보다도 더 많은 허가량을 보이고 있다. 2018년 관리지역의 개발행위허가 총 건수는 78,238건으로 면적은 264km²에 달하는데, 이 중에서 계획관리지역은 48,315건으로 면적은 152km²이고 생산관리지역은 16,761건으로 51km²이다.

또 보전관리지역은 12,734건의 56km²이고 농림지역은 13,148건의 106km²로 나타났다. 개발행위허가 건수를 기준으로 비교하면 계획관리지역 > 생산관리지역 > 농림지역 > 보전관리지역으로 나타난다.

〈그림 3-4〉 농촌지역 용도지역별 개발행위허가 건수



출처 : 통계청, 국가통계포털(2014~2018)

〈표 3-11〉 용도지역별 개발행위허가

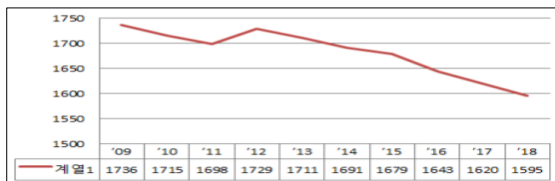
구 분		2016년		2017년		2018년	
		건수 (건)	면적 (km ²)	건수 (건)	면적 (km ²)	건수 (건)	면적 (km ²)
도 시 지 역	소계	28,210	83	26,087	99	26,012	192
	주거지역	7,358	10	6,824	8	5,940	9
	상업지역	436	1	411	1	490	1
	공업지역	710	2	682	4	721	3
	녹지지역	19,706	70	18,170	86	18,861	179
관 리 지 역	소계	63,861	277	75,635	273	78,238	264
	미세분	140	2	506	4	428	5
	보전관리	11,417	85	14,532	84	12,734	56
	생산관리	10,811	31	14,486	39	16,761	51
	계획관리	41,493	159	46,111	146	48,315	152
농림지역		9,762	159	12,315	103	13,148	106
자연환경 보전지역		924	6	1,304	5	1,133	6

출처 : 국가통계포털, 도시계획현황(2016~2018)

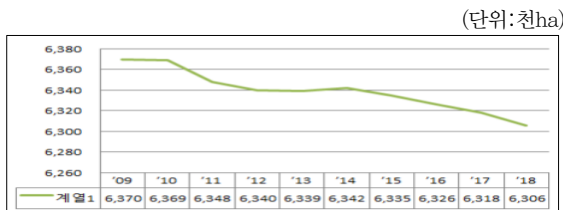
4) 규제기능의 약화

토지이용규제의 지속적이고 지엽적인 완화 추세에 개발과 보전의 기준이 불명확하여 개발행위 허가 건수가 증가하는 추세이며 이는 농·산지 등 보전용지의 지속적 감소로 이어지고 있다. 전국의 경지면적(전·답)은 2009년 1,736천ha에서 2018년 1,595천ha로 지난 10년간 141천ha가 감소하였고 전국의 산림면적은 2009년 6,370천ha에서 2018년 6,306천ha로 64천ha 감소하였다.

〈그림 3-5〉 최근 10년간 경지면적과 산림면적 추이
(단위:천ha)



출처 : 농림축산식품부, 2019농림축산식품주요통계, p.23



출처 : 산림청, 2019임업통계연보, p.40

또한 용도지역 내 허용 가능한 건축물의 증가로 토지이용 간 충돌이 발생하고 있다. 특히 관리지역은 단독주택, 공동주택, 제1종·제2종 근린생활시설, 공장, 위험물저장 및 처리시설, 동물 및 식물관련시설 등의 건축이 가능하여 각종 환경문제와 경관 훼손뿐만 아니라 지역 주민의 정주환경에도 영향을 미치고 있다.

계획관리지역은 네거티브(negative) 규제방식으로 운용되는데, 결과적으로 112종의 건축물 군을 허용하는 바 이는 도시지역의 일반상업지역이나 준주거지역보다도 많은 가짓수의 건축물을 허용하게 되는 셈이다.

〈표 3-12〉 용도지역별 공장등록현황

구 분	2015		2016		2017	
	공장수	비율 (%)	공장수	비율 (%)	공장수	비율 (%)
계	171,881	100	180,091	100	184,736	100
도시지역	109,413	63.7	115,366	64.1	117,895	63.8
관리지역	59,120	34.4	61,347	34.1	63,445	34.3
농림지역	2,298	1.3	2,370	1.3	2,445	1.3
자연환경보전지역	243	0.1	242	0.1	249	0.1
기타	807	0.5	766	0.4	702	0.4

출처 : 통계청, 국가통계포털(2015~2017)

또, 주거지역과 축사, 주거지역과 공장 등의 이질적 토지이용의 충돌로 이어지고 있다. 특히 500㎡ 이하의 소규모 공장은 공장설립허가를 받지 않고도 주거지역, 보전산지, 농업진흥구역 어디든 설립 가능하여 지역 내 난 개발로 이어지고 있다²⁸⁾.

산업단지 내에 입지하지 않고 지역 내에서 개별적으로 공장설립인허가를 받은 개별입지공장은 2019년 6월 기준 전국에 60,610개소가 등록해 있으며 면적은 141km²에 달하는 상황이다.²⁹⁾ 개별입지공장은 상대적으로 지가가 저렴한 농촌지역에 입지할 가능성이 많으나 개별적으로 하수처리시설 등을 갖추어야 하고 도로 등의 기반시설도 산업단지에 비해 상대적으로 열악한 실정이다. 소규모 분산 입지하는 개별공장으로 인해 지자체의 관리 감독에도 어려움이 증가하고 있다.

5) 문제점 종합

용도지역의 운용 실태를 점검한 결과 문제점은 크게 두 가지로 도출되었다. 첫 번째는 용도지역의 종류 및 지정 상 문제로서 용도지역의 미세분화로 인해 토지특성에 의한 효율적 국토관리에 어려움이 있다는 점이다. 용도지역의 지정을 위한 토지이용구분은 현재의 토지의 상태 및 적성과 특성을 반영함은 물론 장래 당해 지역의 토지이용의 수요량을 예측하여 반영하여야 한다. 또, 개발용지와 보전용지의 구분 등을 통한 토지이용의 방향성 등

28) 김동근 외 3, 「여건변화에 대응한 국토 및 도시계획·관리제도 개선연구」, 국토교통부, 2017.

29) 통계청, 국가통계포털, 2019.

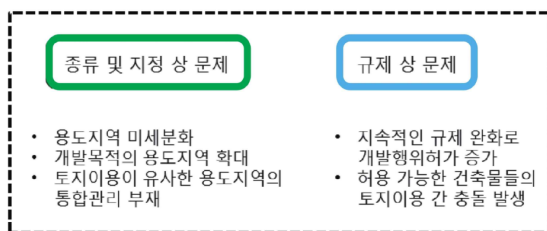
공간계획적 의미가 반영되어야 한다.

그러나 현재의 농림지역은 토지의 특성과 이용 상태가 다른 농지와 산지로 구성되어 있는데도 불구하고 하나의 농림지역으로 통합하여 관리되고 있다. 한정된 자원을 합리적·효율적으로 관리하기 위해서 용도지역의 세분·관리가 필요하다. 또한 개발목적의 용도지역 확대에 의한 소규모 분산 개발이 증가하고 있으며 토지이용이 유사한 용도지역의 통합관리 부재로 인해 합리적·효율적 국토 관리에 어려움을 겪고 있다.

두 번째는 용도지역의 규제 상 문제이다. 우리나라의 토지이용 규정 시스템으로 작동하고 있는 용도지역제가 지속적인 규제 완화로 인해 그 역할과 기능이 약해졌다. 이는 곧 농촌지역의 토지이용 관리에 있어 개발행위허가제의 역할과 기능의 확대에 이어지고 있는 것이다. 그러나 명확한 개발행위허가 기준의 부재 등으로 농·산지의 타용도 전용을 통한 개발행위가 증가하게 되고 이로 인해 우량 농·산지 등 보전용지가 지속적으로 감소하고 있다.

또한 용도지역 내 허용 가능한 건축물의 증가로 인해 토지이용 간 충돌이 발생하고 있다. 개발과 보전의 원칙을 분명히 하여 개발용도의 토지는 개발을 활성화 할 수 있도록 규제를 완화하며 보전용도의 토지는 개발을 억제할 수 있도록 규제를 강화하는 것이 바람직하다.

〈그림 3-6〉 용도지역의 문제점 정리



Ⅳ. 농촌지역의 용도지역 개선방안

앞서 분석된 농촌지역 용도지역제의 운용실

태와 문제점 분석 결과를 토대로 개선방안을 모색하고자 한다.

1. 용도지역제도의 신설 및 통합관리

1) 농림지역을 농업지역과 산림지역으로 구분하여 지정·관리

가. 농업지역 신설

농경지와 임야는 토지의 특성이 상이함에도 불구하고 농림지역으로 함께 묶여 지정·관리됨으로써 토지특성이 반영된 토지이용에 한계를 지닌다. 한정된 자원인 농지가 소중히 보전되고 농업생산성 제고방향에서 소유·이용되도록 유도하는 것이 바람직하다. 현행 농지법으로 관리되는 농업진흥지역을 농업지역으로 지정·관리함으로써 일원화된 관리체계 구축을 도모한다. 현재 농림지역 중 농지법에 의한 농업진흥지역은 18.7%인 9,482㎢를 차지하고 있다. 또한 현재 생산관리지역은 토지이용에 있어 전(田)이 30.5%, 답(畓)이 20.9%로 모두 51.4%가 농지로 이용되고 있어³⁰⁾ 농업적 생산이 가능하므로 농업지역으로 운영하는 것이 바람직하다.

농업진흥지역(농지법)과 생산관리지역(국토계획법)으로 구성·신설되는 농업지역은 다시 농업의 진흥을 도모하기 위한 농업진흥지역과 농업환경을 보호하기 위한 농업보호지역으로 세분화한다.

나. 산림지역 신설

국토 면적의 63.6%에 해당하는 산지를 토지의 특성에 맞게 효율적으로 관리하기 위해 산림지역을 신설한다. 산지는 다른 토지보다 상대적으로 가격이 저렴하여 개발압력이 상승하고 있다. 이로 인해 농업적 용도보다는 비농업적 타 용도의 산지전용허가의 지속적인 증가로 산지 면적이 해마다 감소하고 있다.

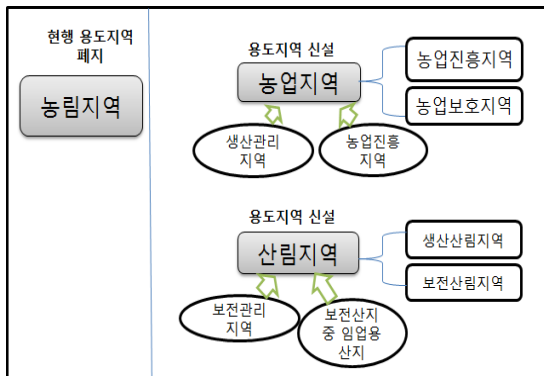
현행 농림지역 중에서 산지관리법으로 지정·

30) (표 3-10) 참조

운영되는 보전산지 중 공익용산지를 제외한 임업용산지를 산림지역으로 흡수하여 관리한다. 또 현행 보전관리지역의 대부분인 64.5%가 임야로 지정되어 이용되고 있으므로 국토계획법상의 보전관리지역도 산림지역으로 흡수하여 관리하는 것이 바람직하다.

보전관리지역(국토계획법)과 보전산지(산지관리법) 중 임업용산지로 구성·신설되는 산림지역은 다시 임업적 생산 증진을 위한 생산산림지역과 자연생태계 보전을 위한 보전 용도의 보전산림지역으로 세분화한다.

〈그림 4-1〉 농림지역의 세분화 및 농업지역과 산림지역의 신설



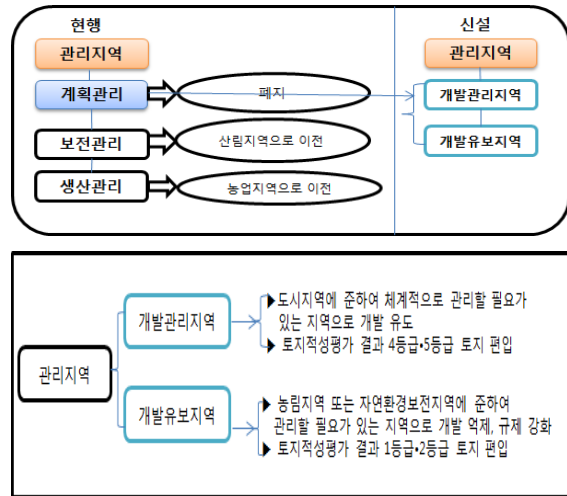
2) 관리지역을 개발관리지역과 개발유보지역으로 단순화

현행 관리지역 중 생산관리지역은 농업지역으로, 보전관리지역은 산림지역으로 변경·관리됨에 따라 남게 되는 계획관리지역은 관리지역으로 명칭을 변경한다. 계획관리지역은 개발 가능한 지역으로 인식되어 개발행위 허가가 가장 많은 지역으로서 난 개발이 가장 우려되는 지역이다. 관리지역(현행 계획관리지역)은 개발과 보전의 기준이 명확하도록 재조정이 필요한 시점이다.

이를 위해 관리지역은 다시 개발관리지역과 개발유보지역으로 구분하여 지정·관리한다. 이는 토지적성평가의 3, 4, 5 등급지를 재조정하게 되는 것으로 관리지역의 토지이용의 규제강화의 성격을 지니게 되는 것이다.

개발관리지역은 도시지역의 인구와 산업을 수용하기 위해 도시지역에 준하여 체계적으로 관리할 필요가 있는 지역으로 개발을 유도하고, 개발유보지역은 농림지역 또는 자연환경보전지역에 준하여 관리할 필요가 있는 지역으로 개발을 억제하며 규제를 강화한다.

〈그림 4-2〉 관리지역의 용도지역 조정 및 세분화 조정방안



3) 유사한 성격의 용도지역 통합관리

(1) 농림지역 내 보전산지(공익용산지)를 자연환경보전지역으로 흡수하여 통합·운영

현행 농림지역 중에서 산지관리법으로 지정·운영되는 보전산지(공익용산지)는 용도지역의 지정 목적이 보전용도의 자연환경보전지역과 유사하다. 또한 자연환경보전지역의 87.2% 역시 임야로 이용되는 등 토지이용의 성격도 유사한 특징이 있으므로 보전산지(공익용산지)는 자연환경보전지역으로 편입하여 관리토록 한다.

총 산림면적 6,335천ha 중에서 보전산지(공익용산지)는 24.8%의 1,568천ha를 차지하고 있다. 공익용산지는 공원, 산림보호구역이나 자연휴양림 등 자연생태계 보전, 산지경관보전, 국민보건휴양 증진 등의 공익기능을 위해서 필요한 산지이다.

저성장과 인구감소에 따라 난 개발을 방지하고 집약적 토지이용을 이루며 자연생태계 및 동·식물 서식처로서의 기능 증진과 국토의 안정성 제고를 위해 자연환경보전지역이라는 보전용도의 토지면적 확대가 바람직하다.

〈그림 4-3〉 자연환경보전지역의 용도지역 운영 방안



〈표 4-1〉 농촌지역 용도지역제도 개편 안

현행 용도지역제도			조정된 용도지역제도(안)	
관리지역	계획관리지역	폐지	관리지역(조정)	개발관리지역
	보전관리지역	이전(산림지역)		
	생산관리지역	이전(농업지역)		개발유보지역
농림지역	농업진흥지역	농업진흥구역	농업지역(신설)	농업진흥지역
		농업보호구역		농업보호지역
	보전산지	입업용산지	산림지역(신설)	생산산림지역
		공익용산지		보전산림지역
	초지·기타농림지역	-		
자연환경보전지역			자연환경보전지역(통합)	자연환경보전지역+보전산지(공익용산지)

2. 용도지역제도의 규제 개선방안

현행 농촌지역의 관리체계는 개발행위허가제도에 의존적인 체계라고 할 수 있다. 이에서 벗어나 농촌기본계획 성격의 공간관리 계획에 의한 개발행위허가제도로의 전환이 필요하다. 이를 위해 개발행위 유형별 성격에 부합하는 구체화된 개발행위허가 기준을 마련해야 한다. 또한, 가능한 집약적 토지이용과 효율적인 기반시설 관리를 위해 클러스터별 입지를 유도한다.

한편 개발유형별 차별화된 허가기준 마련이 필요한데 예를 들어 축사의 경우 일반적인 토지이용패턴과 상이한 성격의 입지특성을 지닌다. 가령

토지이용의 집단화 및 도로에 가까이 입지하는 경우 전염병 확산의 원인이 될 수 있어 일정한 거리의 이격이 반드시 필요하다.

또한 용도지역별 행위제한규정의 정비가 시급하다. 현행 용도지역제도에서 용도지역 간 토지이용의 차별성이 불분명한 이유 중 하나는 용도지역별 과도한 허용용도로 인해 원래의 용도지역의 지정 목적과 취지에 불부합하는 특성을 보이게 되는 것이다. 이는 결과적으로 불합리한 토지이용 발생으로 이어진다.

또 신설되는 용도지역별 행위제한규정 마련이 필요하다. 개발이 필요한 곳은 계획적으로 개발이 잘 이루어질 수 있도록 규제를 완화하여 개발을 유도하고 보전이 필요한 곳은 난 개발을 억제하고 보전이 잘 이루어질 수 있도록 규제를 강화하여 원칙과 기준이 분명한 행위제한 규정을 마련해야 할 것이다.

V. 결 론

1. 연구결과의 요약 및 시사점

농촌지역이 가지고 있는 아름다움은 도시지역에서는 보기 드문 다양한 자연과 생태계, 양호한 경관, 고유한 역사와 문화에서 비롯된다. 또한 휴식공간으로서 또는 인간 활동에 필요한 여러 가지 자원을 생산하는 생산 잠재력을 보유할 때 활력이 더해지고 그 기능이 증진한다. 그러나 농촌지역에서의 무계획적인 토지이용과 개발을 위한 지속적인 규제 완화는 토지의 이질적 이용을 가능하게 하여 자연환경의 훼손을 가져온다. 그리고 난 개발을 발생시키며 소중히 보전하고 후대에 물려주어야 할 보전용도의 농지와 산지 등이 개발행위로 인해 지속적으로 감소하는 등 공간구조의 왜곡을 불러온다.

이러한 배경에서 본 연구는 다양한 사회경제적 계획여건 변화에 대응하며 국토와 농촌지역의 토지이용을 효과적으로 관리하기 위하여 용도지역제도의 개선방안을 마련해야 할 시점으로 인식하

였다. 이를 위해 농촌지역의 용도지역제의 운용 실태 및 문제점 분석, 제도적 개선방안 모색 등을 진행하였다.

농촌지역의 용도지역의 개선방안으로 첫째, 용도지역의 신설 및 세분화를 들 수 있다. 현행 농림지역으로 통합·관리되는 농지와 산지를 소중히 보전하고 토지의 특성을 반영하며 생산성 제고를 위하여 현행 농림지역을 폐지하고 농업지역과 산림지역을 신설할 필요가 있다. 현행 농업진흥지역(농지법)과 생산관리지역(국토계획법)으로 구성·신설되는 농업지역은 다시 농업의 진흥을 도모하기 위한 농업진흥지역과 농업환경을 보호하기 위한 농업보호지역으로 세분화한다.

또한 보전관리지역(국토계획법)과 보전산지(임업용산지)로 구성·신설되는 산림지역은 다시 임업적 생산 증진을 위한 생산산림지역과 자연생태계 보전을 위한 보전산림지역으로 세분화한다.

그리고 개발 가능한 지역으로 인식되어 난개발이 가장 우려되는 계획관리지역은 관리지역으로 명칭을 변경하고 이를 다시 개발관리지역과 개발유보지역으로 세분화한다.

둘째, 유사한 성격의 용도지역은 통합·관리한다. 지정목적과 토지이용 상태가 유사한 농림지역

내 보전산지(공익용산지)를 자연환경보전지역으로 흡수하여 통합·운영한다.

셋째, 용도지역의 규제 개선방안으로 용도지역별 원칙과 기준이 분명한 행위제한 규정을 마련하여야 한다.

농촌지역의 다양한 자연과 생태계, 그리고 고유한 멋을 지켜가는 것은 참으로 중요한 일이다. 풍요로운 국토를 다음 세대에 계승하기 위하여 지속적인 국토 관리 방안을 구축하고 이를 적극적으로 실행해 나가야 할 것이다.

2. 연구의 한계 및 향후 연구과제

본 연구는 현행 농촌지역의 용도지역제의 운용 실태와 문제점을 분석하고 보다 체계적이고 합리적인 용도지역제를 위한 제도적 개선방안을 모색하였다는 데 의의가 있다. 그러나 토지이용규제 시스템에 있어 계획체계와 규정체계, 심의·허가체계를 종합적으로 분석하고 개선방안을 모색해야 했으나 용도지역제에 한정하여 연구를 진행했다는 점에서 한계가 있다. 앞으로 농촌지역의 토지이용 계획에 있어 종합적인 문제점 도출과 개선방안을 위한 심층적인 연구를 진행할 필요가 있다고 사료된다.

참고문헌

- 대한국토·도시계획학회, 「4정판 토지이용계획론」, 보성각, 2015.
- 류해웅, 「제4판 토지공법론」, 삼영사, 2004.
- 변동식, 「부동산공법의 이론과 이해」, 부연사, 제10판, 2009.
- 채미옥, 「선진적 국토관리를 위한 용도지역제 개선과 손익조정제도 도입방안 연구(I)」, 국토연구원, 2009.
- 국토연구원, “농촌공간계획 도입 및 제도화 방안 연구”, 2019.
- 김동근 외 3인, “여건변화에 대응한 국토 및 도시계획·관리제도 개선연구”, 국토교통부, 2017.
- 김동근 외 5인, “도시계획규제방식 전환에 대응하기 위한 비도시지역 개발행위허가에 관한 연구”, 국토연구원, 2014.
- 박재길·박은관·손기찬, “용도지역·지구제도의 개선방안 연구”, 건설교통부, 2000.
- 이주일·김인희, “국토 및 도시계획체계의 재정립을 위한 국제비교 연구”, 서울시정개발연구원, 2009.
- 송미령 외 3인, “국토계획체계 변화에 따른 농촌계획 수립에 관한 연구”, 한국농촌경제연구원, 2003.
- 엄수원·김용학, “수도권의 난개발 실태와 토지이용 합리화 방안에 관한 연구”, 한국토지공사연구개발처, 2000.
- 최혁재·지대식·최수, “국토의 효율적 관리를 위한 농지이용관리제도의 발전방향”, 국토연구원, 2003.
- 한국농촌경제연구원, “농촌공간계획 도입 필요성과 관련 동향”, 2019.
- 김갑열, “부동산정책목표의 합리성 연구”, 부동산학보, 제52권, 2013.
- 김용민·이창석, “부동산과 인간과의 관계에 관한 일고”, 부동산학보, 제39권, 2009.
- 김상조, “용도지역제의 문제점과 향후 개선 과제”, 국토연구원, 2018.
- 김승중, “비도시지역의 토지이용 관리체계 재정립 방향”, 국토연구원, 2018.
- 김태경 외 5인, “비도시지역의 체계적 관리방안”, 도시정보, 2009.
- 민성희 외 3인, “저성장 시대의 합리적인 도시·지역계획 수립방안”, 국토연구원, 2019.
- 오인철, “부동산 자산시장에 대한 이론적 고찰”, 부동산학보, 제36권, 2009.
- 원태영, “도시정장과 부동산가격에 관한 소고”, 부동산학보, 제36권, 2009.
- 이병기, “농촌계획제도의 실태와 개선과제”, 한국지역개발학회지, 2009.
- 이왕기·정승현, “비도시지역 개발행위허가제 운용실태 및 개선방안에 관한 연구”, 국토연구, 2012.
- 엄수원, “농촌공간의 계획적 관리를 위한 제언(시론)”, 도시정보, 대한국토·도시계획학회, 2020.3.
- 엄수원, “국토·도시계획 분야 정책 및 제도체계 발전 방안 : 미래농촌을 향한 과제와 전망”, 도시정보, 대한국토도시계획학회, 2020. 1.
- 엄수원, “농촌지역의 난개발 실태와 계획적 관리방안”, 대한국토·도시계획학회 농어촌계획연구위원회 세미나 발표논문, 2019. 6.
- 정신교, “부동산 법이론의 체계에 관한 연구”, 부동산학보, 제29권, 2007.