

# 농촌 토지이용체계 개편을 위한 농촌특화지구 운용과제

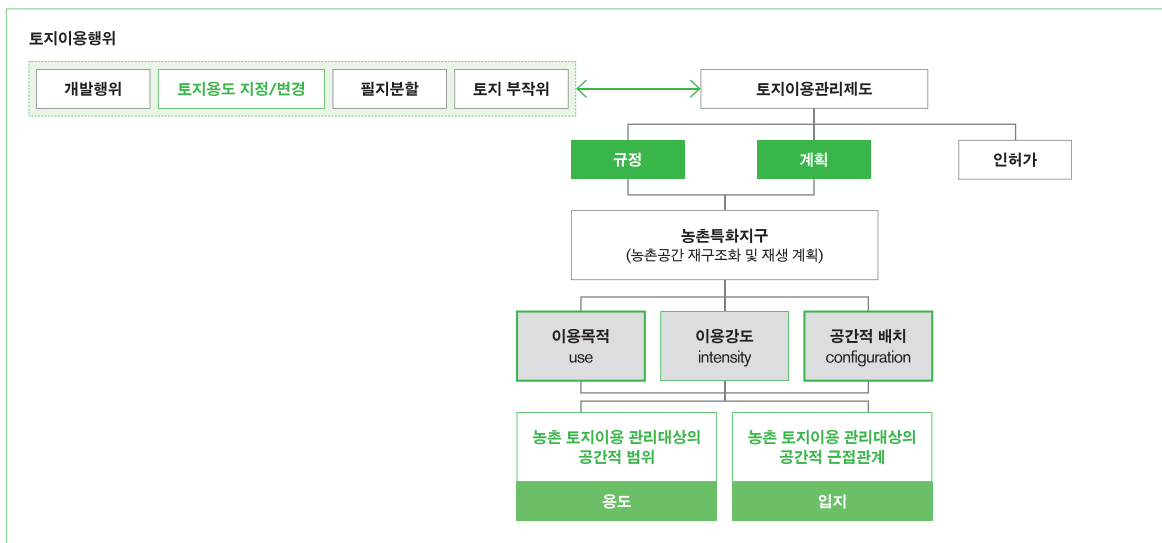
여혜진  
건축공간연구원 연구위원

## 농촌특화지구 운용의 논의구조

정부는 국정과제 70에 따라 2022년부터 농촌 토지이용체계 개편 추진을 위한 제도적 기반 마련에 역점을 두어 왔다. 이의 성과로 올해 3월 시행되는 「농촌공간 재구조화 및 재생지원에 관한 법률」(이하 「농촌공간재구조화법」)은 ‘농촌의 난개발’(법 제1조)에 대응하기 위해 토지이용관리수단으로 농촌특화지구를 도입한다. 여기서 말하는 난개발은 아직 법적·학술적 정의가 없는데, 일반적으로 ‘계획에 기반하지 않은 개발, 인프라 용량을 고려하지 않은 개발, 토지이용의 공간적 구성 오류를 야기하는 개발’을 말한다(대한국토도시계획학회 편, 1999). 이 가운데 「농촌공간재구조화법」이 주목하는 농촌의 난개발은 용도지역제에 따라 주택 바로 옆에 공장, 축사, 발전시설, 쓰레기처리시설, 위험물처리시설 등의 입지가 허용되고 주민이 토지를 이용하는 방식으로 고착되어 온 생활·생산·자연환경 관련 토지이용의 혼합적 양상에서 비롯된다.

이는 농촌에서 흔히 볼 수 있지만, 도시의 주거지역에서는 찾아보기 어려운 토지이용체계이다. 그간 농촌 토지이용관리는 토지자원의 관점, 도시는 입지관리 관점으로 이원화되어 왔기 때문이다. 그러나 이제 농촌에서도 용도 입지를 다루지 않고는 토지이용의 외부불경제를 최소화하고 자하는 법적 토지이용 조정 및 관리 목적의 행정행위 실효를 갖출 수 없다

## 토지이용관리제도에서 농촌특화지구 운영의 논의구조



출처: 여혜진 외(2023a, p.17) 참고 재작성.

는 것이 본 제도 설계의 중요한 문제인식이다. 전통적인 토지이용계획이론에서는 이를 토지이용의 외부불경제를 야기하는 공간적 구성 오류로 정의하며, 사적 토지소유권에 대한 정부 개입의 정당성을 부여하는 근거로 본다.

이러한 여건에서 농촌특화지구 운영의 논의구조는 국토·토지이용관리체계에서 규정이 갖는 세 가지 기능 중 농촌 토지의 이용목적과 공간적 배치 조정기능을 강화하는 입지관리 기능 도입에 중점을 두어 지역이 농촌공간 재구조화 및 재생 계획을 통해 자율적으로 토지이용체계 개편을 추진할 수 있는 유연한 운용체계를 구축하는 것이다. 농촌특화지구는 우리나라 농촌에 독특한 토지이용의 혼합적 특성은 유지하되 외부불경제를 야기하는 특정 토지이용의 공간적 구성을 재조정하는 토지이용체계 개편에 주안점을 둔다. 이를 토지이용관리제도에서는 ‘입지관리’라고 한다.

이에 따라 농촌특화지구는 용도지역에 의한 농촌 토지이용관리의 한계를 보완·개선하고 농촌공간의 체계적이고 효율적인 토지이용이 가능하도록 농촌의 일정 지역을 관련 용도에 따라 구획하고 유사기능을 집적화하여, 거주지역을 보호하고 산업 관련 토지이용을 집약적으로 유도하는 방향으로 운용될 예정이다(농림축산식품부, 2024).

여기서는 농촌특화지구 운용체계를 간략히 설명하고 입지관리를 위한 운용과제를 세 가지 측면에서 제시하고자 한다.

## 농촌특화지구 운용체계: 규정 및 계획

농촌특화지구 운용체계는 규정을 계획에 맞춰 지역 여건에 따라 유연하게 적용할 수 있는 체계이다(「농촌공간재구조화법」 제7조, 제10조, 제12조). 법률에서는 지정범위, 최소규모, 입지 적정성 검토기준 등을 정하고, 지자체가 수립하는 농촌공간 재구조화 및 재생 기본계획에서 후보군 발굴이나 지구의 개략적 위치와 중장기 발전전략 등 지구 지정의 판단근거를 마련하며, 농촌공간 재구조화 및 재생 시행계획에서 지구 규모 및 경계, 사용용도, 지구의 지정, 지정목적에 맞는 사업연계 등 토지이용체계 개편을 위한 실행방안을 마련하게 된다.

이와 같이 규정과 계획을 연계하는 운용체계는 현행 지역·지구등에서 많이 찾아볼 수 있다. 우리나라 국토·토지이용관리체계는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 「국토계획법」)이 정하는 용도지역제를 근간으로 270여 개 관계법에 따라 「토지이용규제 기본법」에 등록된 310여 개 지역·지구등으로 이미 분권화되어 있고, 이들 중 상당수가 규정 및 계획으로 운용된다. 규정으로만 운용하는 경우 표준화된 기준 적용에 따른 경직성이 문제가 되지만, 규정과 계획으로 운용하는 경우는 지역의 자율성과 계획의 유연성이 보장된다는 점에서 강점이 있다. 예를 들면 자연취락지구, 자연경관지구(「국토계획법」, 도시·군관리계획), 주거·산업유통·관광휴양개발진흥지구(「국토계획법」, 지구계획·지구단위계획), 마을정비구역(「농어촌정비법」, 마을정비계획), 준보전산지(「산지관리법」, 산지관리지역계획), 중점경관관리구역(「경관법」, 경관계획), 농공단지(「산업입지법」, 농공단지관리기본계획) 등이 규정과 계획에 의한 운용체계를 따르는 지역·지구등이다.

농촌 토지이용의 공간적 구성은 생활·생산·자연환경과 관련된 토지이용, 지목으로 보면 대지 전·답·과수·목장용지·공장용지·잡종지·임야등이 그야말로 일체형으로 혼합되어 있다고 할 수 있다. 이는 우리나라 농촌 토지이용의 고유한 특성이자 토지이용의 외부불경제를 야기하는 여건이기도 하다. 농촌마을보호지구는 이러한 여건에서 농촌마을의 정주성을 보호하고 지속가능한 마을을 육성·지원하기 위한 용도 순화를 지향한다.

이러한 맥락에서 「농촌공간재구조화법」 제14조에서 「국토계획법」 등 관계법과의 의제에 의한 용도 및 입지 규제 지원, 「농촌공간재구조화법 시행령」 제3조와 제8조에 따른 별표1에서 아래와 같이 농촌마을 정주기능의 보호 관점 생산 관련 토지이용과의 관계, 농촌위해시설의 입지제한 등을 정하고 있다.

「농촌공간재구조화법 시행령」 제3조(농촌공간 재구조화 및 재생 기본계획의 수립·변경) ①

1. 농촌공간의 구조 및 토지이용 현황을 반영할 것
2. (중간생략)
3. 농촌의 생활기능과 생산기능을 위한 토지의 조화로운 이용을 촉진할 것  
(생략)

「농촌공간재구조화법 시행령」 별표 1

1. 법 제12조제1항제1호에 따른 농촌마을보호지구는 다음 각 목의 기준을 모두 충족해야 한다.
    - 가. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제36조 및 같은 법 시행령 제30조에 따른 도시지역(녹지지역으로 한정한다), 관리지역, 농림지역 또는 자연환경보전지역일 것
    - 나. 집단화된 주거지를 보호할 필요가 있는 지역일 것
    - 다. 농촌마을보호지구의 경계는 -(생략)-가급적 마을이 분할되지 않도록 하고, 미래 신규 주거지 수요와 농촌위해시설의 근거리 입지 제한 등을 고려하여 마을의 가장 외곽에 있는 주택의 대지경계선으로부터 일정한 완충영역을 포함하여 설정할 것
  2. 법 제12조제1항제2호에 따른 농촌산업지구는 다음 각 목의 기준을 모두 충족해야 한다.
    - 가. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제36조 및 같은 법 시행령 제30조에 따른 도시지역(전용공업지역, 일반공업지역 및 녹지지역으로 한정한다), 관리지역 또는 농림지역일 것. 다만, 녹지지역의 경우 농작물 재배를 위한 농업용 시설을 집적화하는 경우로 한정한다.
    - 나. 농촌마을 주변에 개별 입지하고 있는 공장, 창고, 제조업소, 농업용 시설 등 소규모 시설의 이전(移轉) 및 집단화가 가능한 지역일 것
    - 다. 농촌마을보호지구와 충분한 거리를 둘 것
    - 라. 농지·하천 등의 환경과 주변에 형성된 정주 여건의 훼손을 최소화하는 지역일 것
- (이하 생략)

농촌마을보호지구 지정범위 중 녹지지역·관리지역·농림지역은 도시지역의 전용주거지역이나 일반주거지역에 비해 제2종 근린생활시설 중 제조업소, 공장, 위험물저장 및 처리시설, 동물관련시설, 자원순환관련시설의 허용범위에 상당한 차이가 있다. 최근 「국토계획법 시행령」 개정 전에는 제2종 근린생활시설 중 제조업소, 수리점, 안마시술소(불허로 개정, 2024.2.), 공장(성장관리계획 수립 조건으로 허용 개정, 2024.2.), 창고(농업·임업·축산업·수산업용 제외 불허로 개정, 2023.5.), 위험물 저장 및 처리시설(조례위임 불허로 개정, 2023.5.)이 대부분 허용되었다는 점을 고려하면 농촌마을 정주성 보호를 위해 농촌마을보호지구를 규제형 지구로 설정하는 취지를 이해할 수 있을 것이다.

그렇다면 어떤 용도를 어떤 방식으로 규제할 것인지 기초와 원칙을 정하는 것이 매우 중요하다. 원칙적으로 농촌마을보호지구는 정주성 보호를 위한 주거 위주 용도 순화만 고려하는 것이 아니라 생활편의서비스 및 농업생산기반시설의 접근성을 고려한 용도혼합 필요성을 다각도로 고려한다. 다만 현재 「국토계획법」에서 관리지역보다 광범위한 용도를 허용하는 자연취락지구와는 차별화된 용도 입지규제 기능을 갖도록 하는 것이 중요하다.

현재 「농촌공간재구조화법」 제14조는 농촌특화지구와 타법 간의 제관계를 통해 행위규제를 하도록 정하고 있다. 이와 관련해 법률 제정 농림축산식품부와 국토교통부가 정책실무협의를 통해 농촌마을보호지구와 의제관계의 취락지구 하위유형(가칭 보호취락지구)을 신설하기로 하고, 현재 용도규제 범위와 인센티브 등 「국토계획법 시행령」 개정안에 대한 협의를 진행하고 있다.

관련 법률이 시행되면, 지자체가 「농촌공간재구조화법」에 따라 농촌마을보호지구를 지정·고시하는 즉시 「국토계획법 시행령」 별표 보호취락지구에서 건축할 수 있는 건축물의 구속력이 덧입혀지고 도시·군관리계획의 변경이 있는 것으로 보아 해당 도시·군계획 심의절차도 의제되게 된다. 규정은 이러하나 「농촌공간재구조화법」 시행과 「국토계획법 시행령」 개정이 동시에 이루어지지 않아서 법적 효력의 간극이 발생할 우려가 있다. 또한 시·군 담당부서 간에 이러한 행정업무를 연계한 협력이 부족하여 현장에서 혼란을 겪을 것에 대한 우려의 목소리도 있다.

구분	관리지역			농림지역	도시지역						자연취락지구	
	계획	생산	보전		전용주거		일반주거			녹지		
					1종	2종	1종	2종	3종	생산		자연
1. 단독주택												
2. 공동주택												
3. 제1종 근린생활시설												
4. 제2종 근린생활시설	제조업소, 수리점 유사시설*											
	안마시술소											
	이외											
5. 문화 및 집회시설												
6. 종교시설												
7. 판매시설												
8. 운수시설												
9. 의료시설												
10. 교육연구시설												
11. 노유자시설												
12. 수련시설												
13. 운동시설												
14. 업무시설												
15. 숙박시설												
16. 위탁시설												
17. 공장**												
18. 창고시설	일반창고, 냉장·냉동창고											
	허역장											
	물류터미널											
	집배송시설											
	농업·임업·축산업·수산업용 창고											
19. 위험물 저장 및 처리 시설	주유소, 석유판매소											
	액화석유가스 충전·판매·저장소											
	위험물제조·저장·취급소											
	액화가스 취급·판매소											
	유독물 보관·저장·판매시설											
	고압가스 충전·판매·저장소											
	도료류 판매소											
	도시가스 제조시설											
	화약류 저장소											
	기타											
20. 자동차 관련 시설												
21. 동물 및 식물 관련 시설	축사(양집, 양봉, 양어 포함)											
	가축시설(가축시장 등)											
	도축장											
	도계장											
	작물 재배사											
	종묘배양시설											
	화초 및 분재 등의 온실											
	기타 식물 관련 시설											
22. 자원순환 관련 시설	하수 등 처리시설											
	고물상											
	폐기물재활용시설											
	폐기물처분시설											
	폐기물감량화시설											
23. 교정 및 군사 시설												
24. 방송통신시설												
25. 발전시설												
26. 묘지 관련 시설												
27. 관광 휴게시설												
28. 장례시설												
29. 야영장 시설												

출처: 여혜진 외(2023a, p.34) 참고 및 2023~2024 「국토계획법 시행령」 개정사항 반영하여 재작성.

\* 제조업소 및 이와 유사한 것으로서 동일한 건축물 안에서 당해 용도에 쓰이는 바닥면적의 합계가 500제곱미터 미만이고 「대기환경보전법」, 「물환경보전법」 또는 「소음·진동관리법」에 의한 배출시설의 설치허가 또는 신고를 요하지 않는 것

\*\* 「국토계획법 시행령」 개정(2024.2.)에 따라 계획관리지역 내 성장관리계획 미수립 시 공장에 대한 개발행위허가 제한

정부는 제도의 원활한 정착을 위해 현장 모니터링 및 제도교육, 지자체 업무매뉴얼 제작 및 배포, 관련 법·제도 개선 등 지속적으로 지원할 필요가 있다.

## 지역 자율적 규제에 대한 지원과 보상

농촌마을보호지구가 작동하는 데 중요한 또 한 가지 측면은 자율적 규제에 대한 지원과 보상이다. 농촌마을보호지구의 규제는 마을의 정주성을 보호하는 의미를 갖지만 분명히 사적 토지소유권을 제한하는 규제에 해당한다. 작년에 수행한 홍성군 장곡면 주민 FGI에서 일부 주민은 국고보조 형식의 인센티브는 주민 간 갈등을 부추기고 마을에 불필요한 시설이 공급될 수도 있는데, 정주성을 훼손하는 특정 용도의 입지를 제한하는 권한을 지역이 자율적으로 정할 수 있다면 마을의 생활환경과 마을공동체를 ‘보호’하는 가치가 충분하다는 의견을 제시하기도 하였다. 토지이용의 갈등을 겪고 있거나 유사한 경험이 있는 마을의 경우 제도의 취지를 빠르게 공감하고 규제를 보호의 의미로 받아들여 운용할 수 있는 현장 작동 가능성을 확인하였다. 그러나 전국 139개 시·군 1,330개 읍·면의 무수히 많은 마을은 제도의 이해와 수용력이 다르고, 토지이용 규제에 대한 근본적인 이해관계에 차이가 있을 것이다.

그러므로 농촌마을보호지구 지정은 피규제집단인 주민이 자율적으로 마을 정주성 보호를 위한 규제를 수용하도록 「농촌공간재구조화법」 제15조, 제22조에서 정하는 주민제안과 주민협정이 제대로 작동되도록 지원하는 것이 중요하다. 이 자율적 규제에 대한 보상으로써 「농촌공간재구조화법」 제2조9호에 따른 농촌특화지구 지정을 통한 공간 정비에 관한 사업이 연계되어야 할 것이다. 올해 정부는 관련 사업 개발을 추진할 예정인데, 기존 사업의 추진체계 개편 및 신규 사업 발굴 과정에서 지역수요에 부응하도록 현장에 밀착된 사업모델 설계와 검증을 거치는 것이 중요한 과제가 될 전망이다.

한편 현재 「농촌공간재구조화법」 제8조, 시행령 제8조는 농촌특화지구의 운용 및 관리방향을 정하는 농촌공간 재구조화 및 재생 기본계획 단계에서 공청회 이외의 주민참여 과정을 구체적으로 규정하고 있지 않

다. 「농촌공간재구조화법」이 상향식 계획을 지향하고 있는 만큼 기본계획 단계에서 농촌특화지구와 관련된 주민참여 과정이 내실화되도록 관련 규정을 마련하고 지원체계가 뒷받침되어야 할 것이다.

## 생활 및 생산 관련 토지이용의 기능적 분리 및 집약화

농촌마을보호지구, 농촌산업지구, 축산지구, 농촌융복합산업지구, 재생에너지지구, 경관농업지구, 농업유산지구 등 7개로 구성되는 농촌특화지구는 각 지구가 개별적으로 운용되기보다 상호 공간적·기능적 관계를 갖고 운용되도록 설계되었다. 특히 농촌마을보호지구와 농촌산업·축산·농촌융복합산업·재생에너지지구 간 입지적 관계 조정은 생활 및 생산 관련 토지이용의 기능적 분리를 통해 외부불경제를 야기하는 토지이용의 공간적 근접관계를 직주일체형에서 직주근접형으로 전환하고, 생산 관련 토지이용을 집약화하는 데 초점이 맞추어져 있다. 이의 핵심수단이 「농촌공간재구조화법 시행령」 제8조 별표1에 근거하여 농촌공간 재구조화 및 재생 기본계획에서 운용될 입지적정성 검토기준이다. 이는 별표1의 생산 관련 농촌특화지구 종류별 지정기준에서 공통적으로 ‘농촌마을보호지구와 충분한 거리를 두고, 농지·하천 등의 환경과 주변에 형성된 정주 여건의 훼손을 최소화하는 지역에 지정’하도록 한 규정의 실행수단이다.

이에 따라 입지적정성 검토기준은 앞서 논의구조에서 설명한 바와 같이 토지의 이용목적(use)에 따른 공간적 배치(configuration) 조정 기능을 강화하는 것에 초점을 맞춘다. 이에 농촌마을을 구성하는 기본요소인 주거지·도로·하천·농지를 보호요소로 설정하고 각 보호요소로부터 이격거리를 등급화하여, 등급별로 생산 관련 농촌특화지구 입지가능 여부를 판단하고 지구 지정 후보지를 발굴하는 프로세스로 운용된다. 입지가능 여부를 정하는 입지판단 유형은 네 가지인데, ‘입지배제’는 최소 이격거리 설정을 통한 마을 정주성 보호 및 토지이용의 기능적 분리를 목적으로 하며, ‘입지조정’, ‘입지관리’, ‘입지허용 가능’은 지자체가 계획 과정에서 자율적이고 유연하게 입지를 관리할 수 있도록 하기 위함이다.

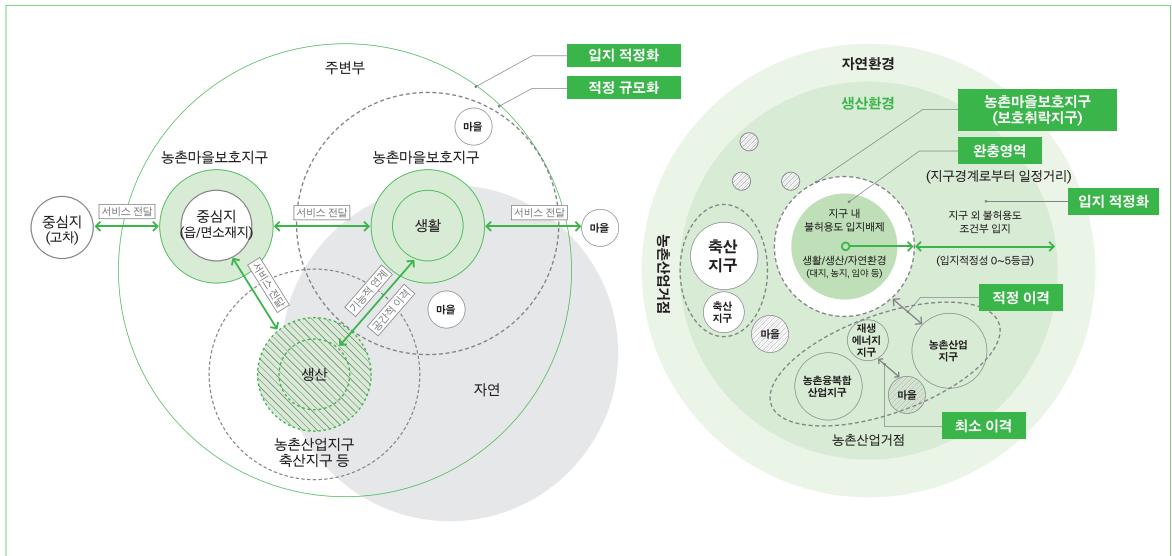
실제 입지적정성 검토기준의 운영과 각 요소의 설정은 지자체 재량에 속한다. 다만 법적불가지역을 포함하여 설정된 0~1등급의 입지배제



운영의 실효성은 생활 및 생산 관련 토지이용의 기능적 분리와 재배치에 따른 농촌공간 재구조화에 중요한 영향을 미칠 것으로 판단된다. 정부가 농촌특화지구 운용을 통해 농촌 토지이용체계를 체계적으로 개편하려면, 지자체가 농촌공간 재구조화 및 재생 기본계획에서 입지적정성 검토기준을 효과적으로 운용하고 토지이용에 기반한 농촌공간 재구조화 성과를 창출하도록 국고보조사업 등의 지원체계를 개편하여야 하며, 선정 과정에서도 이를 면밀하게 따져볼 필요가 있다.

한편 입지적정성 검토기준은 계획 과정에 참여하는 다양한 주체가 토지이용의 통합적 관리를 위한 의사결정 과정을 합리화·체계화하는 판단근거로서 의미를 갖는다. 참여 주체는 주민과 부재지주, 전업농과 축산농가, 농업인과 비농업인, 원주민과 귀농·귀촌인 등 참여한 이해관계를 가질 것이다. 지역은 농촌과 도시와의 지리적 관계, 중심지 위계와 정주체계, 중심지와 배후마을의 관계 등 여러 여건에서 용도지역제를 보완하는 최적의 마이크로 조닝(micro-zoning) 과제를 다뤄야 할 것이다. 이제까지 주거와 산업은 개별 정책의 논의구조로 분리되어 있었으나 이제는 입지적정화와 기능적 연계를 통합적으로 다루는 논의구조를 갖추어야 한다.

읍·면소재지 및 일반마을 대상 농촌특화지구 지정에 의한 농촌공간 재구조화 개념



출처: 여혜진 외(2023a, p.56)

모든 계획 과정이 그리하듯이 주어진 조건(given condition)을 구체적으로 확인하고 참여 주체가 수용 가능한 조정 범위와 방향을 조율해 가는 방법과 기준은 상당히 다양하고 실험적인 공간계획 접근과 해법을 요구할 것이다. 올해 정부와 지원기관으로 선정된 건축공간연구원, 한국농어촌공사, 농촌진흥청은 부여군·당진시·순창군·나주시·신안군의 농촌공간 재구조화 및 재생 기본계획 수립과 농촌특화지구 지정 시범사업을 진행하게 된다. 계획 과정에서 다소 시행착오가 있더라도 정부, 지원기관, 지자체, 관련 분야 전문가들이 함께 「농촌공간재구조화법」에서 새로이 도입한 농촌특화지구 운용이 타 지역에 모범사례를 제시할 수 있도록 협력해야 할 것이다.

#### 참고문헌

- 1 농림축산식품부. (2023.12.28). 농촌공간 재구조화 및 재생지원에 관한 법률 시행령·시행규칙 입법예고.
- 2 농림축산식품부. (2024). 농촌공간 재구조화 및 재생 기본계획 수립지침(안). 농촌공간재구조화법 시행에 따른 시·도 준비상황 점검회의 자료(2024.2.20.)
- 3 「농촌공간 재구조화 및 재생지원에 관한 법률」. 법률 제19286호(시행 2024.3.29.)
- 4 「농촌공간 재구조화 및 재생지원에 관한 법률 시행령」. 대통령령 제34355호(시행 2024.3.29.)
- 5 대한국토도시계획학회 편. (1999). 토지이용계획론.
- 6 여혜진, 모용원. (2022). 농촌 마을 공간관리를 위한 토지이용의 통합적 관리방안 연구. 건축공간연구원.
- 7 여혜진. (2023). 농촌공간 재구조화 및 재생을 위한 농촌특화지구 운영방향. 2023 제3차 AURI 건축도시포럼 발표자료(2023.12.13.)
- 8 여혜진, 김영하, 김지현. (2023a). 농촌형 특화지구 지정기준 설정방안. 농림축산식품부, 건축공간연구원.
- 9 여혜진, 김현중. (2023b). 농촌공간 재구조화 및 재생 계획수립 마련 연구: 농촌특화지구 입지적정성 검토방안을 중심으로. 건축공간연구원.
- 10 여혜진, 조준배, 김동근, 모용원, 엄선용, 김영하, 장유진, 박대근, 김수희, 김은하, 최윤진, 김지현, 손희주, 이현승, 장미홍, 황해권, 이희래, 현신명, 정기영. (2023c). 농촌 읍·면소재지 공간 재구조화 전략 연구. 경제인문사회연구원, 건축공간연구원.