국민과 함께하는 민생토론회

국 무 조 정 실
국무총리비서실

보도자료

다시 대한민국! 새로운 국민의 나라

보도시점	토론회 생방송 시작 이후	배포	2.20(화) 10시 30분

열세 번째, “다시 대한민국! 울산과 대한민국의 새로운 도약”

토지이용 자유 확대를 통한 국민생활 제약 해소 및 지역경제 활력 제고

1. 개발제한구역(GB) 제도 개선 → ▲중요 지역전략사업의 경우 GB 해제 총량 제외 ▲개발불가 GB(환경평가 1~2등급지)의 활용 허용
2. 농지 이용규제 합리화 → ▲전용절차 없이 스마트팜과 농촌체류형쉼터 설치 허용 ▲약 2만1천ha의 자투리 농업진흥지역(농업활동만 가능) 개발 허용

정부는 울산에서 국민 참여자 및 전문가 등을 모시고 「국민과 함께하는 민생토론회 열세 번째, “다시 대한민국! 울산과 대한민국의 새로운 도약”」을 개최한다.

토론회에서는 국민의 토지이용 자유를 확대하고 울산을 산업허브로 육성하기 위해 대표적인 토지규제인 개발제한구역(GB)* 및 농지규제**에 대한 정부의 개선방향을 보고하고, 국민 참석자들과 관계부처 담당자들이 개선방안에 대한 다양한 논의를 진행한다. 이와 함께, 산업수도 울산이 환태평양 중심 산업허브로 거듭나기 위한 제도적 지원방안도 함께 논의한다.

* 울산은 전체 행정구역의 25.4%(269km^2)가 GB로 설정되어 있으며, 그 중 개발이 불가능한 환경평가 1·2등급 비율이 81.2%에 달함

** 울산은 농업진흥지역으로 이차전지 특화단지나 편의시설 설치 등에 애로

정부는 우선 50년 전 지정된 개발제한구역에 대해, 환경보존기술의 발전 수준을 고려하고 지역별 특성과 변화상황에 맞게 활용할 수 있도록, “개발제한구역 규제 혁신 방안”을 발표한다. 지역전략사업*의 경우 GB 해제총량에 포함하지 않고, 이와 함께 원칙적으로 개발이 불가능했던 환경평가 1~2등급지의 해제를 허용하여, 지역투자를 촉진하고 지역활력을 제고할 계획이다.

* 지역경제 활성화, 지역특화산업 육성 등 균형발전 기여도가 큰 지자체 주도 사업

둘째로, 과거부터 유지되어 온 농지이용규제에 대해, 과학적 영농기술 발전에 따른 농업형태 변화를 반영하고 가치가 상실된 농지도 효율적으로 활용할 수 있도록 “청년이 찾는 활력있는 농촌조성 방안”을 발표한다. 농지에 전용절차 없이 스마트팜과 농촌 체류형 쉼터를 설치할 수 있도록 하고, 농지로서 활용도가 떨어지는 약 2만1천ha의 자투리 농지를 단계적으로 해제하여 병원이나 체육관 등을 조성할 수 있게 하는 등 농촌소멸에 대응하고 농가소득을 증대할 예정이다.

정부는 오늘 토의하여 확정된 개선방안들에 대해 국민들이 빠르게 체감할 수 있도록 모든 노력을 다할 것이다. 특히, 시행령 이하 개정 등 정부 조치가 가능한 사항은 즉시 개선하여 국민들의 토지이용 자유를 확대하고 불편·부담을 적극 해소해 나가겠다.

1 개발제한구역(GB) 규제 혁신

정부는 이번 토론회 결과에 따라 지역의 기업투자 활성화와 정주여건 개선을 지원하기 위해 지방 그린벨트 규제를 혁신하고, 국민 생활에 불편을 초래하는 토지이용규제는 적극적으로 해소해 나갈 방침이다.

먼저, 비수도권 그린벨트는 지역경제 활성화를 위해 보다 폭넓게 해제를 허용하고 유연하게 운영한다.

지역경제 활성화, 특화산업 육성 등을 위해 비수도권 지역 주도로 추진하는 전략사업(지역전략사업)의 경우에는 해제가능총량의 감소 없이 그린벨트를 해제할 수 있다. 지역전략사업은 가능한 사업범위를 일률적으로 나열하지 않고 국무회의 등 심의를 통해 지역별 특성에 맞게 유연하게 적용할 계획이다.

또한 그린벨트 해제가 원칙적으로 불허되던 환경평가 1·2등급지에 대해서도, 비수도권에서 국가 또는 지역전략사업을 추진하는 경우에는 그린벨트 해제를 허용한다. 이 경우, 환경가치 보전을 위해 해제되는 1·2등급지 면적만큼의 대체부지를 신규 그린벨트로 지정해야 한다.

20년 간 경직적으로 운영되어온 환경등급 평가체계도 보다 합리적으로 개선할 계획이다. 현재는 6개 환경평가 지표 중 1개만 1~2등급이라도 전부 해제가 불가능하도록 엄격하게 운영 중이나, 앞으로는 지역별 특성에 맞게 환경등급을 조정하여 적용할 수 있도록 개선 방안을 연구·검토한다.

아울러, 토지이용규제기본법을 개정하여 국민을 불편하게 하는 낡은 규제를 빠르게 혁파하고, 새로운 규제 신설은 원칙적 금지를 추진할 방침이다.

토지이용규제기본법에 등록된 모든 규제는 일몰제를 도입하여 정기적으로 존속 여부를 결정하고, 불필요한 규제가 다수 중첩된 경우에는 신속하게 일괄 해제할 수 있도록 통합심의 절차 도입방안도 마련할 계획이다.

토지이용규제기본법에 등록되지 않은 규제는 신규로 지정할 수 없게 하고, 이미 다른 규제가 존재하는 지역에 등록된 규제를 새롭게 중첩할 경우에는 적정성 검토를 의무화한다.

마지막으로, 지역의 생산시설 증설을 지원하고 정주 여건을 개선하기 위해 관련된 토지이용 규제를 해소한다.

계획관리지역 중 도로와 상하수도 등 기반시설이 확보된 개발진흥지구에 대해서는 공장 건폐율을 현행 40%에서 70%까지 완화하고, 생산관리지역에서 환경오염 우려가 적은 경우*에는 소규모(300㎡ 미만) 카페 등 휴게음식점 설치를 허용한다.

* 상수원보호구역에서 500m 밖, 하천 경계에서 100m 밖 등 계획관리지역 수준으로 허용

농림지역과 보전산지가 중첩 지정된 지역에서 공장이 설치된 후 보전산지를 해제할 경우에는 농림지역도 공장이 허용되는 계획관리지역 등 다른 용도지역으로 변경할 수 있도록 개선한다.

* 보전산지만 해제되면 농림지역의 규제를 적용받아 기존 공장 증축 불가

공장 준공 이후 용도지역 변경이나 법령 개정 등 예상하지 못한 이유로 규제가 강화되어도, 10년간 준공 당시의 허가 기준대로 증축을 허용하고, 농촌 등에서도 자연 친화적인 교육 기회를 제공할 수 있도록 녹지·관리지역에 대안학교* 설치를 허용한다.

* 초중등교육법에 따라 정규학력을 인정받는 학교로 현재 51개교

또한, 일률적으로 도로에서 50m를 이격하도록 제한하고 있는 계획관리지역의 숙박시설 입지규제를 철폐하여 관광수요를 활성화한다.

이번 개발제한구역 및 토지이용 규제 혁신으로 적극적인 지역 투자기반이 마련될 것으로 예상된다. 특히, 그린벨트 해제를 통해 지역에 산업단지, 연구단지, 물류단지 등 조성이 활성화되어 기업투자가 확대될 것으로 기대된다.

2 농지 이용규제 합리화

정부는 과소화·고령화 등으로 인한 농촌소멸 위기를 타개하고, 지역의 정주여건 개선과 산업 유치 등을 통한 지역경제 활성화를 도모하고자 농지 이용 규제 합리화를 추진한다.

먼저, 수직농장의 농지 설치를 허용한다.

수직농장은 실내 다단구조물에서 고도의 환경조절과 생산공정 자동화로 작물 생산량과 품질을 향상하는 차세대 식물생산 시스템으로 미래 유망 신산업으로 주목받는 중이다.

다만, 현재 수직농장은 대부분이 컨테이너형 또는 건물형의 건축물로서 별도 제한 없이 농지에 설치할 수 있는 비닐하우스나 유리온실 등과는 달리 농지전용 절차를 거쳐 농지를 다른 지목으로 변경하거나 타용도 일시사용 절차를 통해 일정 기간만 농지 위에 설치할 수 있다.

이에 대해 수직농장을 운영하는 많은 사람이 기존의 관행농업과 같이 농산물을 생산하는데 농지 위에 수직농장 설치를 어렵게 하는 것은 불합리한 규제라고 지적해 왔다.

특히, 컨테이너형의 경우 일시사용기간이 최장 8년(최초 5년+연장 3년) 밖에 되지 않아 수직농장을 설치하는 데 드는 초기비용조차 회수하기가 어렵다며 수직농장 일시사용기간 연장을 요구하는 목소리도 컸다.

이에 따라, 정부는 수직농장 이해관계자들의 의견을 수렴하여 관련 법령 개정을 통해 오는 7월부터 수직농장의 타용도 일시사용기간을 확대하고, 모든 수직농장이 일정 지역 내에서는 농지에 별도 제한 없이 설치될 수 있도록 제도를 개선할 계획이다.

이러한 제도개선이 수직농장의 수익 상승과 투자 확대로 이어져 농업의 고부가가치화뿐만 아니라 수직농장 수출 확대 등에 기여할 것으로 기대된다.

둘째, 농업진흥지역의 소규모 자투리 농지(3ha이하)를 정비한다.

자투리 농지는 농업진흥지역을 도로·택지·산단 등으로 개발한 이후 남은 농지로서 현재 전국에 총 2.1만ha로 추정된다.

농업진흥지역 내 집단화된 농지에 비해 기계화 영농 효율성 등이 낮아 농업 생산성이 떨어지는 자투리 농지는 지역 주민들을 위한 문화복지시설, 체육시설 또는 근처 산업단지의 편의시설 등 다양하게 활용하는 것이 효과적이나 그간 농업진흥지역으로 묶여 있어 토지 이용에 제약이 있었다.

정부는 이러한 자투리 농지의 합리적인 이용을 위해 상반기 내 소규모 농업진흥지역 정비 계획 발표와 함께 지자체의 자투리 농지 개발수요 신청을 받아 타당성 검토 후 해제 절차를 추진해 나갈 계획이다.

자투리 농지의 다양한 활용이 지역사회 활성화에 마중물로 작용할 것이라고 기대한다.

마지막으로, '(가칭) 농촌 체류형 쉼터'를 도입한다.

'농촌 체류형 쉼터'는 도시민이나 주말체험영농인 등이 농촌지역에 체류할 수 있는 임시거주시설이다.

이를 도입하는 이유는 최근 도시민들의 5도 2촌 등 도농 복합생활 수요가 증가하고 있는 상황에 맞춰 도시민 등이 농촌에 굳이 집을 사거나 큰 비용을 들이지 않고 농촌 생활을 경험할 수 있게 함으로써 생활 인구를 늘리고 궁극적으로는 농촌에 새로운 활력을 불러일으켜 농촌소멸 위기에서 벗어나기 위함이다.

또한 정부는 "농지 보전과 효율적 이용"이라는 농지법의 기본이념을 준수하되, 농촌 공간의 가치를 높이고, 활력을 되찾을 수 있도록 관련 법령 개정 등을 조속히 추진해 나갈 계획이다.

담당 부서 < 총괄 >	규제조정실 규제총괄정책관실	책임자	과 장	이인용 (044-200-2396)
		담당자	서기관	정대현 (044-200-2397)
		담당자	사무관	노수빈 (044-200-2452)
담당 부서 <토지이용규제> < GB >	국토교통부 도시정책과	책임자	과 장	정진훈 (044-201-3706)
		담당자	서기관	이재민 (044-201-3709)
		담당자	사무관	하철호 (044-201-4972)
	국토교통부 녹색도시과	책임자	과 장	장구중 (044-201-3742)
		담당자	서기관	임정환 (044-201-3747)
담당 부서 < 농지 >	농림축산식품부 농지과	책임자	과 장	이정석 (044-201-1731)
		담당자	사무관	이원형 (044-201-1735)
		담당자	사무관	이상진 (044-201-1739)

대한민국 정책브리핑
OPEN 출처표시
공공누리 공공저작물 자유이용허락

붙임 1 「토지이용규제 개선」 개선방안 인포그래픽

1. 개발제한구역(GB)

2. 농지 이용규제

국민과 함께하는 민생토론회
열세 번째, 다시 대한민국! 울산과 대한민국의 새로운 도약
농지 이용규제 합리화
01 수직농장
추진 배경
농업에 첨단기술이 집적된 수직농장은 미래 유망 신산업으로 각광
세계시장 규모 전망
42 억 불
153 억 불
22년
28년
주요 내용
수직농장 농지 위 설치 허용
최대 16년
· 가설건축물 형태 일시사용기간 연장
· 모든 형태의 수직농장 일정지역 내 농지 설치 허용
기대 효과
수직농장 국내 시장규모 확대 및 관련 기업의 투자 확대 기대
우리나라 수직농장 시장규모 전망
0.7 억 불
3 억 불
22년
28년
02 소규모 농업진흥지역
추진 배경
도로, 산업단지 등으로 개발 후 남은 자투리 농지가 농업진흥지역으로 그대로 묶여있어 토지활용에 제약
주택
농업 진흥지역
산업단지
주요 내용
농촌지역에 2·3차 산업 육성, 일자리 창출 및 지역 경제 활성화를 위해 자투리 농업진흥지역 정비 추진
기대 효과
자투리 농지를 정주여건 개선 및 산업 육성 등 지역개발에 활용
주택
산업단지
03 (가칭) 농촌 체류형 쉼터
추진 배경
5도2촌 등 도농 복합생활 수요 증가
11% 필요없다
8% 잘모르겠다
81% 필요하다
일반국민 ·농업인 2.6천명 대상 수요 설문조사
주요 내용
농지에 주말체험영농 등을 위한 임시거주시설 설치허용
기대 효과
체류공간 조성 허용으로 농촌 생활인구 증가
농림축산식품부

붙임 2 **개발제한구역(GB) 및 토지이용 규제 혁신**

1. 개발제한구역(GB) 규제 혁신

◈ **20년 만**에(7개 중소도시권 전면해제, '01~'03) **가장 큰 지방권 GB 개편**

⇨ 지방의 권한 확대와 유연한 적극 행정을 통해, ①**지역은 도약**하고, ②**환경은 살리며**, ③**기업은 투자**할 수 있는 최적의 환경 조성

1. 지역전략사업도 GB 해제총량 예외 인정

□ (**현황**) 그린벨트 **해제**는 광역도시계획*에 반영된 **총량**(해제가능물량) **범위 내**에서 **단계적**으로 **진행**하는 것이 **원칙**

* 20년 단위 수립(5년단위 변경가능), 해제가능 총량은 중앙에서 '08년 설정 이후 현재까지 유지

○ 비수도권의 국가주도 사업은 해제총량 예외를 허용 중이나, **지역 주도 사업**은 **해제총량 범위 내**에서만 **GB해제 제한**

□ (**개선**) **지역투자 활성화**를 위해 **보다 폭넓게 해제 허용**

① (**총량예외**) 지역경제 활성화, 특화산업 육성 등을 위해 **비수도권 지역 주도**로 추진하는 **지역전략사업***은 **GB 해제총량 예외** 인정

* 지역전략사업 정의 : 지역경제 활성화, 지역특화산업 육성 등 균형발전 기여도가 큰 지자체 주도 사업으로, 국무회의 및 중앙도시계획위원회 심의를 통해 선정

② (**유연한 선정**) 지역전략사업 범위는 지침 등에 일률적으로 나열하지 않고 **심의***를 통해 **지역 별 특성**에 맞게 **유연**하게 적용

* (기존) 국가산단, 물류단지 등 나열 → (개선) 중앙도시계획委·국무회의 거쳐 인정

③ (**신속한 해제**) 지역전략사업으로 선정된 사업은 GB해제 신청부터 사전협의 및 **중도위 심의**까지 **1년 이내 완료***(GB 해제요건 충족시)

* [1]국토부 사전협의는 최소화(즉시 협의처리), [2]중앙도시계획위원회 심의 시 중복심의 지양(1차심의 : GB해제사업 선정 → 2차심의 : GB 해제, 1차 심의 항목은 2차 심의에서 제외)

2. 원천적 차단에서 합리적 운영으로, 환경평가 1·2등급지 해제 허용

□ (현황) **환경평가 상위 등급***은 원칙적으로 **GB 해제가 허용되지 않아**, 상위등급 비중이 높은 지역**은 **개발 가용지 확보에 한계**

* GB 內 토지의 환경적 보전가치를 6개 지표에 따라 각각 1~5등급으로 평가
↳ <6개 지표> ❶표고, ❷경사도, ❸식물상, ❹임업적성도, ❺농업적성도, ❻수질

** 1·2등급 비율: (전국) 79.6%, (수도권) 71.9%, (창원) 88.6%, (울산) 81.2%

○ 뿐만 아니라, 식물 수령 증가로 최근 20년간 **1·2등급지**가 **크게 증가**(67.4→79.6%, 12.2%p↑)하였으며, 향후에도 지속 증가 예상

□ (개선) **비수도권**에서 **국가·지역전략사업**(국가산단, 지역경제 활성화 사업 등)을 추진하는 경우 **환경평가 1~2등급지**도 **해제 허용***

* 환경가치 보전을 위해 1·2등급지 해제면적 만큼은 100% 대체지(신규GB) 지정 조건

3. 20년간 유지된 획일적 그린벨트 환경기준 재검토

□ (현황) 환경평가 지표 중 **1개만 1·2등급**이면 **전체를 해제 불가능*** 하도록 엄격히 운영되어, 지역에서는 **개선** 필요성 **지속 제기**

* 6개 환경지표 중 가장 높은 등급으로 최종 그린벨트 등급 설정('99년 도입)

□ (개선) GB 환경가치는 유지하면서 지역의 투자 가용지 확대를 위해 **환경등급 평가체계**를 보다 **합리적으로 개선** 추진

○ 권역 내 **자연환경**(지형, 식생 등) 및 **기반시설** 등을 **종합 고려**하여 **지역별 특성**에 맞게 **환경등급을 조정·적용**하는 방안* 연구·검토

* 例) △환경과 관련성이 적은 표고, 경사도 등은 지역특성에 따라 환경등급 평가 시 적용기준 완화, △철도역, 기존시가지 주변 등 인프라 우수지역은 적용기준 조정 등

[참고] GB 규제혁신 경제적 효과 예시(부울경)

- 이번 규제완화(총량예외, 환경등급 완화)로 울산권 GB內 해제 가능한 지역사업*(산업단지 등)이 확대되어 **최대 10조원** 수준의 **직접투자 효과** 창출 기대

* 지역전략사업은 국무회의 및 중앙도시계획위원회 심의를 통해 최종 선정

2. 토지이용규제 혁신

◈ 국민 재산권 행사를 제한하는 **토지이용규제**는 **원칙적 신설 금지 추진**

⇨ 불필요한 규제 **남발방지**를 위한 **규제관리시스템**을 **마련**하고, **생산시설 증축 애로** 해소, 지역의 **정주환경 개선** 관련 **규제 완화**

1. 토지이용규제 신설 원칙적 금지

□ (**현황**) 매년 국토부 주관으로 토지이용규제평가를 통해 과도한 토지 규제신설 방지를 추진 중이나 **규제 지역**은 **지속 증가**하여 **현재 336개***

* 현존하는 지역·지구 수 : (`18) 312개 -> (`20) 329개 -> (`23) 336개

□ (**개선**) 기존 토지규제는 적극 철폐하고, 규제지역 신설은 원칙적 금지

① 현재 지정되어 있는 모든 규제지역은 **5년마다 존속 필요성**을 **검토**
② **중첩된 규제지역·지구**는 통합심의를 통해 **일괄해제 절차 도입**
③ 토지이용규제법에 **미등록된 규제지역**은 **신규 지정 원칙적 불허**
④ 기존 규제지역에 **다른 규제**를 **중첩할 경우**는 **적정성 검토 의무화**

2. 생산시설 증축 애로 해소

❶ 계획관리지역 공장의 허용 건폐율 상향

□ (**현황**) **계획관리지역**은 건축물의 **건폐율 상한**을 **40%로 낮게 제한**하고 있어, **소규모**로 **공장**이 **분산**되는 등 **효율적 활용**에 **한계**

□ (**개선**) 계획관리지역을 **체계적**으로 **개발**할 수 있도록 **개발진흥지구**를 **지정**하여 **기반 시설 확보**시 **공장 건폐율 완화**(^{현행}40% → ^{개선}70%)

* `23.말 기준 전국 공장 21만개 중 비도시지역에 7.3만개 공장 입지

❷ 산지에 준공된 기존공장 증축 지원

□ (**현황**) 농림지역 내 **보전산지**에 건축한 **공장***은 해당 부지가 **보전산지**에서 **해제**되면 보다 **강력한 규제**가 **적용**되어 **증·개축**이 **금지**

* 최근 5년간(`18~`22) 공장 설치를 위한 보전산지 전용허가 평균 면적은 177만㎡

□ (**개선**) 보전산지에서 해제된 경우 **지자체**가 **농림지역**을 **공장입지**가 **허용**되는 **계획관리지역** 등으로 변경할 수 있도록 개선

❸ 사후규제 강화에 따른 기존 공장 증축제한 완화

□ (현황) **공장 준공 이후**의 예상치 못한 용도지역 변경, 법령 개정 등으로 **규제**가 **강화**되는 경우, **향후 기존 공장**의 **증축**에 **애로 발생**

□ (개선) **강화된 규제**가 **적용**되는 날로부터 **10년 이내**까지는 **준공 당시**의 **건축기준에 적합한 경우**라면 **증축**을 **허용**

* 例 : 계획관리지역(건폐율 40%)에 건폐율 30%로 준공된 공장은 자연녹지지역(건폐율 20%)으로 변경되어도 건폐율 40%를 적용한 증축 가능

3. 정주환경 개선

❶ 생산관리지역에 휴게음식점 허용

□ (현황) 생산관리지역*에서 **지역 특산물**을 **활용**할 수 있는 **음식점 입지**가 **제한**되어 관광객 유치를 통한 일자리 및 소득 창출 곤란

* 주로 농림업 등 지역 특산물 생산 및 가공하는 지역으로 이용

□ (개선) 생산관리지역 중 **환경훼손 우려가 적은 경우***에 한하여 **소규모**(300㎡ 미만) **카페, 제과점** 등 **휴게 음식점 입지 허용**

* 상수원보호구역에서 500m 밖, 하천 경계에서 100m 밖 등 현행 계획관리지역 수준으로 허용

❷ 녹지·관리지역에 대안학교 허용

□ (현황) **녹지, 관리지역**에 **초·중·고교 입지**가 **가능**하나, 동일한 졸업 학력을 인정받는 **대안학교***는 **입지**가 **불가**하여 교육 기회 제한

* 초·중등교육법에 따라 허가받은 학교로 현재 51개 운영 중

□ (개선) **다양한 교육 수요**를 **충족**할 수 있도록 **대안학교 입지 허용**

❸ 계획관리지역의 숙박시설 입지규제 완화

□ (현황) 20여년 간 **경관 저해**를 **이유로 계획관리지역**의 **숙박시설**은 **도로**에서 **50m 이격**토록 하여 **관광객**을 위한 **휴식공간**으로 **활용 곤란**

□ (개선) 지자체가 관광 수요 등을 고려하여 입지를 결정할 수 있도록 **도로**를 **기준으로 한 일률적인 이격거리 제한 삭제**