

2. 國土利用管理法施行令 및 施行規則中 改正令(案) 立法豫告

建設交通部公告 第1995-177·178號 1995. 7. 6

건설교통부는 농어촌지역의 발전을 도모하고 부동산실명제 시행에 따른 기업의 공장용지 확보난을 완화해 주기 위하여 국토이용관리법상의 용도지역·지구에 「농어촌산업지구」를 신설하고, 국민생활의 편의를 도모하기 위하여 준농림지역에 자동차정비 시설을 설치할 수 있도록 허용하는등 규제를 완화하며, 준농림지역의 난개발을 방지하기 위하여 숙박시설과 음식점에 대해서는 지방자치단체의 조례로 설치지역을 제한할 수 있도록 하는 것 등을 주요내용으로 하는 국토이용관리법시행령 및 시행규칙 개정안을 마련하여 '95.7.6 입법예고하였으며, 앞으로 20일간의 입법예고 및 국무회의 심의등을 거쳐 '95.9부터 시행할 예정이다.

건설교통부에서 이와같은 국토이용관리제도 개선방안을 마련한 것은 지난 '93년도에 국토이용관리제도를 전면 개편한 이후 그동안 제도 운용과정에서 나타난 미비점을 보완하고 부동산실명제를 보안대책 마련시 관계부처간에 합의된 사항을 제도화하기 위한 것이다.

입법예고된 내용에 의하면 정부는 준도시지역내 세분된 용도지구의 하나로 「농어촌산업지구」에 입지하는 시설에 대해서는 농지를 신고만으로 전용할 수 있도록 하며, 농어촌산업지구 및 기존 시설용지지구에 입지하는 시설에 대해서는 현재 15m²로 되어 있는 면적제한을 폐지하여 규모가 큰 개별공장도 설치할 수 있도록 하였다.

또한 농어촌 주민의 생활불편을 해소하고 불합리한 규제로 인한 기업활동의 애로

를 완화하기 위하여 준농림지역안에서는 자동차정비시설등 연 1천톤미만(고체연료환산사용량)의 연료를 사용하는 시설중 특정대기 유해물질을 배출하지 아니하는 대기오염물질배출시설을 설치할 수 있도록 하였고,

1일 폐수배출량이 50m³미만인 시설중 수질오염도가 비교적 낮은 고체성화학제품제조시설, 유기용제류를 사용하지 아니하는 시설, 종이제조시설 및 유해물질을 전량위탁처리하는 의료 및 보건서비스시설·인쇄 및 출판시설, 사진처리시설등을 처리할 수 있도록 하였으며,

자연환경보전지역의 수산자원보전지구에서는 수산자원의 보호에 지장을 초래하지 아니하는 수산물의 부산물가공공장과 정미소를 설치할 수 있도록 허용하였다.

특히 '93.12.31이전부터 준농림지역안에 설치되어 있던 기존시설에 대해서는 시설자동화등을 위하여 증설하고자 하는 경우 준농림지역의 면적제한규정(최고 3m²)을 초과하는 경우에도 기존시설 부지면적의 50%(최고 3만m²까지) 범위내에서 증설할 수 있도록 허용하였다.

한편, 준농림지역에서는 지역여건과 부합되지 않는 숙박시설과 고급음식점의 난립을 방지하기 위하여 지방자치단체의 「조례」로 숙박시설과 음식점을 설치할 수 있는 지역을 제한할 수 있도록 하였고,

국토이용관련 행정절차의 자연으로 인한 국민의 불편을 완화하기 위하여 준도시지역에서 시장·군수가 수립하는 세분된 용도지구의 개발계획에 대한 시·도지사의 승인제도를 폐지하고, 시·군·구간의 토지수급 계획변경 및 공공시설등의 입지에 대한 협의·승인에 관한 건설교통부장관의 권한을 시·도지사에게 위임하도록 하였다.

국토이용관리법시행령개정안 주요내용

1. 농어촌지역 발전과 개별기업의 용지난 해소를 위한

「농어촌산업지구」신설(안 제7조 및 제11조)

□ 현행

- 국토이용관리법상 「준도시지역」은 “취락지구, 운동·휴양지구, 집단묘지지구, 시설용지지구”로 세분되어 있으며, 각 용도지구별로 개발계획을 수립하여 계획적으로 개발
- 시설용지지구에는 농공단지와 부지면적이 15만m²미만인 공장등 개별시설물의 설치를 허용

□ 개정안

- 준도시지역내 용도지구의 하나로 「농어촌산업지구」를 신설하고 현행 「시설용지지구」와 기능을 재조정하되, 대규모의 개별공장이나 시설도 자유롭게 입지할 수 있도록 함.
 - ① 농어촌산업지구 : 산업입지 및 개발에 관한 법률에 의한 농공단지와 2·3차 산업시설의 설치를 위하여 계획적인 개발이 필요한 지구
 - ② 시설용지지구 : 의료시설, 교육연구시설, 폐기물처리시설등 기타 시설의 입지를 위하여 계획적인 개발이 필요한 지구
- 「농어촌산업지구」에서도 다른 용도지구와 마찬가지로 개발계획을 수립하여 필요한 시설을 계획적으로 입지하도록 함.

□ 개정 사유

- '94년 농지법 제정시 농어촌의 발전을 도모하기 위하여 2·3산업을 유치할 필요가 있

는 일정지역에 대해서는 농지전용을 신고만으로 할 수 있도록 근거를 마련함에 따라 국토이용관리법상에 이들 산업을 입지시킬 수 있는 적정한 용도지구를 신설

- '95.2 부동산실명제 보완대책 수립시 기업의 공장용지 확보난을 완화하기 위해 용도지구 신설에 합의

2. 국민생활의 편의증진을 위한 규제의 완화(안 제14조 및 제17조)

□ 현행

- 준농림지역안에서 설치가 제한되는 시설과 제한되는 행위

— 대기환경보전법에 의한 대기오염물질배출시설로서 연 1천톤이상(고체연료 환산 사용량)의 연료를 사용하는 시설과 그 미만인 시설중 금속의 표면처리시설등 일부환경오염을 많이 유발하는 시설

— 수질환경보전법에 의한 폐수배출시설에 해당하는 시설로서 1일 폐수배출량이 50m³ 이상인 시설과 그 미만인 시설중 산업용 화학제품제조시설등 일부 환경오염을 많이 유발하는 시설

— 부지면적이 3만m²를 초과하는 시설의 설치와 3만m²를 초과하는 기존시설의 증설

※ 다만, '93.12.31이 전부터 준농림지역내 공장을 보유한 중소기업자가 기존공장을 증설하는 경우에는 기업활동규제완화에 관한 특별조치법령에 의거 일정한 조건 하에서 3만m²를 초과하는 경우에도 가능('95.4.7 시행)

- 자연환경보전지역안에서의 행위제한

— 자연환경보전지역에서는 시설물의 설치가 원칙적으로 제한되나 지목상 대지에 설치하는 공장이 아닌 시설, 농어가 주택등 일부 시설의 설치를 허용

□ 개정안

- 준농림지역에서는 연간 연료사용량이 1천톤 미만인 대기환경오염물질 배출시설중 특정대기유해물질 배출시설을 제외한 시설과 1일 폐수배출량이 50m³미만인 수질오염물질배출시설중 종이제조시설등 환경오염도가 비교적 낮은 시설을 설치할 수 있도록 허용
- 자연환경보전지역의 수산자원보전지구안에서는 수산물의 부산물 가공공장과 정미소를 설치할 수 있도록 허용
- 준농림지역안에 있는 기존 시설·건축물 기타의 공작물('93.12.31이전에 설립된 것에 한함)에 대해서는 3만m²를 초과하는 경우에도 시설현대화 등을 위하여 증설하고자 하는 경우에는 기존시설 부지면적의 50%(최고 3만m²까지) 범위내에서 증설 허용

□개정사유

- 환경오염물질배출시설에 해당되어 준농림지역에 설치가 제한된 시설인 경우에도 농어촌지역에 설치가 필요한 시설(예: 자동차정비시설, 골재채취관련시설재), 사람이 많이 살고 있지 아니한 곳에 분산 설치하는 것이 바람직한 대기오염물질 배출시설, 수질 오염도가 비교적 낮아 농어촌지역에 설치 가능한 시설에 대해서는 국민생활 불편 해소 및 기업활동을 원활히 하기 위하여 제한적으로 설치를 허용할 필요가 있음.
※특히 대기오염물질 배출시설은 사람이 거주하는 지역에 집단으로 설치하는 것보다 분산설치하는 것이 국민의 건강보호를 위하여 바람직하나 현재 준농림지역에서는 연료사용량이 연1천톤 미만인 시설도 일부 설치를 제한
- 자연환경보전지역의 수산자원보전지구는 보전목적으로 지정되었으나 수산자원의 보전에 지장을 초래하지 아니하는 범위내에서 지역주민의 생활관련 시설(수산물의 부산물가공공장과 정미소)을 설치할 수 있도록 허용함으로써 생활불편을 완화할 필요가 있음.
- 개정된 국토이용관리법 시행이전부터 준농림지역에 설치되어 있던 기존 공장에 대하여는 시설자동화 또는 공정개선등을 통한 생산성 향상을 도모할 수 있도록 지원하고 민원을 해소하기 위하여 증설 허용필요.

3. 준농림지역에 대한 관리 강화(안 제14조 제1항 제4호)

□ 현행

- 준농림지역에서는 대기오염물질 및 폐수를 많이 배출하는 공해 관련 시설과 3만제곱 미터 이상의 대규모시설외에는 모두 설치할 수 있도록 허용
- 행위제한완화로 인하여 준농림지역에서의 토지이용행위 현저히 증가

※'93대비 '94토지이용 증가 현황(세부내용 : 별첨) :

공장 52.7%, 주택 30.4%, 숙박시설 254%, 음식점 424%

※'94.9.3 숙박시설과 음식점은 지역여건 등을 고려하여 신중히 허가하도록 시·도지사에게 행정지시

□ 개정안

- 준농림지역의 무질서한 개발을 방지하기 위하여 지역여건에 부합되지 않는 숙박시설과 음식점은 지방자치단체의 조례로 설치할 수 있는 지역을 제한할 수 있도록 함.

□ 개정사유

- 지역여건과 부합되지 않는 고급음식점과 숙박시설의 난립으로 농어촌의 미풍양속을 해칠뿐만 아니라 상수원 및 하천을 오염시킬 우려가 있어 지자체에서 지역여건에 따라 설치할 수 있는 지역을 제한할 수 있도록 하기 위함

4. 권한위임 확대등 국토이용계획관련 절차 간소화(안 제58조)

□ 현행

- 국토이용계획의 입안, 1km²미만인 국토이용계획의 결정·변경등 대부분의 국토이용 계획업무는 지방자치단체에 위임하여 처리하고, 일부만 건설교통부장관이 처리
- 준도시지역의 세분된 용도지구에서 수립하도록 되어 있는 개발계획은 관계행정기관의 장이 수립하는 경우를 제외하고는 시장·군수가 수립하여 시·도지사의 승인을 받도록 되어 있음.
- 용도지역별 행위제한에도 불구하고 공공시설등은 설치할 수 있는바, 이와관련된 협의 · 승인권한이 대부분 지방자치단체에 위임되어 있으나 중앙행정기관의 설치, 2개 시 · 도에 걸친 설치 및 10m²이상의 전원설비인 경우에는 위임되어 있지 아니함.

□ 개정안

- 국토이용계획변경 관련 절차를 간소화하기 위하여 건설교통부장관의 권한 일부를 시 · 도지사에게 추가 위임
 - 시·도별 토지수급계획 범위내에서 시·군·구간 토지수급계획을 조정하는 토지수급 계획의 변경
 - 국토이용계획 변경면적이 1km²를 초과하는 경우에도 다음 사항은 시·도지사가 처리 하도록 위임
 - 공유수면매립지에 적정 용도지역을 부여하는 경우
 - 다른 법령에 의하여 설치한 지역·지구등이 해제되어 당해 지역을 농림지역 또는 준 농림지역으로 변경하는 경우
- 준도시지역에서 시장·군수가 수립하는 세분된 용도지구의 개발계획에 대한 시·도 지사의 승인제도 폐지
- 공공시설입지에 대한 협의 또는 승인에 관한 권한을 모두 시·도지사에게 위임함.

□ 개정 사유

- 국토이용계획 관련 업무는 '93년 국토이용관리제도 전면 개편시 이미 대폭 위임하여

처리하고 있으나, 위임되지 아니한 사항중 위임 가능한 사항을 추가 위임하여 국토이용계획 관련 업무를 지역 실정에 따라 신속하게 처리하도록 함으로써 국민이 토지를 보다 용이하게 이용할 수 있도록 하기 위함.

'93~'94년도 준농림지역내 토지이용실태

1. 조사목적

- 정부의 규제완화정책의 일환으로 '93.8월 토지의 기본법인 국토이용관리법 개정시 「준농림지역」을 신설하여 행위제한을 완화하고,
- 이에 맞추어 '94.4.9 농지의 보전 및 이용에 관한 법률시행령이 개정되어 농지전용규제 등 각종 토지관련법령에서 토지이용규제를 완화하여 토지이용이 활발하게 이루어 지고 있으나, 일부지역에서는 지역실정에 부합되지 않는 시설이 들어서는 등 부작용도 나타나고 있음
- 따라서, '93~'94기간중 준농림지역안에서의 토지이용실태를 조사·분석하여 앞으로 준농림지역의 효율적인 관리등 국토이용계획업무 수행에 참고코자 함.

2. 조사·분석방법 및 대상시설

- 대상기간 : '93~'94
- 대상시설 : 공장, 아파트, 일반주택, 숙박업소, 음식점, 축사, 체육시설, 창고, 주차장, 종교시설, 기타시설 등
- 조사요령 : '93년도는 경지지역 및 산림보전지역의 토지이용현황을, '94년도는 준농림지역의 토지이용현황을 아래요령에 따라 조사
 - 공장 : "공장설립대장"상의 건수와 면적(근린생활에 해당하는 공장은 제외)
 - 아파트 : 기간중 사업계획승인 건수와 면적

- 숙박업소 및 음식점 : 공중위생법 및 식품위생법에 의한 허가건수와 면적
- 일반주택 및 기타시설 : 건축허가 건수와 면적(건축허가대상이 아닌 시설은 농지 및 산림훼손허가 건수와 면적)
- 분석방법 : 위 대상시설의 '93년도와 '94년도 이용실태를 비교분석

3. 준농립지역 현황

가. 시·도별 준농립지역 지정현황('94.1.1 기준)

(단위 : km², %)

구분	계	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	광역시
면적	27,021	3,700	4,341	2,330	3,106	2,319	3,205	4,352	2,586	1,052	30
비율	100.0	13.7	16.0	8.6	11.5	8.6	11.8	16.1	9.6	4.0	0.1

나. 준농립지역안에서 제한시설(국토이용관리법시행령)

- 대기오염물질배출시설 1~3종사업장(연간 고체환산연료사용량이 1천톤이상인 사업장)과 4~5종사업장중 산업용 화학제품제조·가공시설등 5종류의 시설
- 폐수배출시설 1~4종사업장(1일 폐수배출량이 50m³이상인 사업장)과 5종사업장중 산업용 화학제품제조시설등 8종류의 시설
- 3만m²이상의 토지형질변경 및 부지면적 3만m²이상의 시설·건축물

다. 농지전용 규제시설(농지의 보전 및 이용에 관한 법률시행령)

- 대기오염물질배출시설 1~4종사업장과 5종사업장중 금속제품제조·가공시설등 6종류의 시설
- 폐수배출시설 1~4종사업장과 5종사업장중 산업용 화학제품제조시설등 9종류의 시설

4. 토지이용실태 분석

가. 개요

- '94년도 토지이용건수는 36,648건(면적 : 61,690천m²)으로서 '93년도 27,029건(면적 : 47,496천m²)에 비하여 35.6%의 증가(면적기준시 29.9%)를 보이고 있으며, 유형별·증가순위별 토지이용실태는 음식점(424.0%), 숙박시설(254.0%), 공장(52.7%), 일반주택(30.4%), 아파트(29.9%), 기타시설(17.8%)순으로 나타났음.
- 이러한 현상은 '93년도까지 경지지역 및 산림보전지역에서 대부분 금지되었던 시설들이 '94년부터 준농림지역에서 허용되었기 때문임.

※유형별 토지이용현황

(단위 : 건, 천m²)

연도별 순위별	'93년도 ¹⁾		'94년도 ²⁾		증 감		증감비율(%)	
	건수	면적	건수	면적	건수	면적	건수	면적
합 계	27,029	47,496	36,648	61,690	9,619	14,194	35.6	29.9
1. 음 식 점	544	489	2,851	2,383	2,307	1,894	424.0	387.0
2. 숙 박 업 소	149	227	528	710	379	483	254.0	213.0
3. 공 장	3,890	13,065	5,940	19,505	2,050	6,440	52.7	49.3
4. 일 반 주 택	6,902	3,386	8,998	4,477	2,096	1,091	30.4	32.2
5. 아 파 트	134	1,267	174	1,549	40	282	29.9	22.3
6. 기 타 시 설 ³⁾	15,410	29,062	18,157	33,066	2,747	4,004	17.8	13.8

주 : 1) 경지지역 및 산림보전지역 토지이용현황

2) 준농림지역 토지이용현황

3) 축사, 체육시설, 창고, 주차장, 종교시설, 농기구수리점 등

나. 유형별 토지이용실태

(1) 유형별 토지이용현황

◦ 건수

(단위 : 건, %)

구분	계	공장	아파트	일반 주택	숙박 업소	음식점	계사 돈사 축사	체육 시설	창고	주차장	종교 시설	기타
'93년	27,029	3,890	134	6,902	149	544	7,717	65	2,362	48	369	4,849
'94년	36,648	5,940	174	8,998	528	2,851	5,844	123	3,035	246	336	8,573
증 감	9,619	2,050	40	2,096	379	2,307	△1,873	58	673	198	△33	3,724
비 율	35.6	52.7	29.9	30.4	254.	424.0	△24.3	89.2	28.5	412.	△8.9	76.8

※기타는 근린생활시설, 양어장, 주유소, 휴게소, 마을회관, 농기구수리점 등

◦ 면적

(단위 : 천m², %)

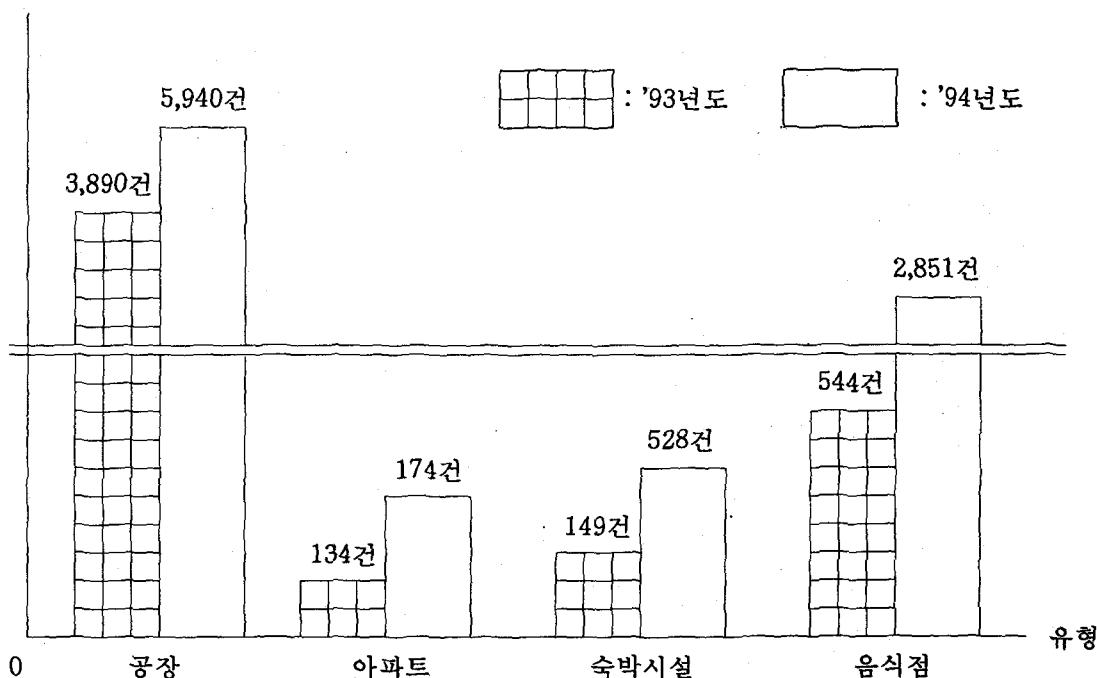
구분	계	공장	아파트	일반 주택	숙박 업소	음식점	계사 돈사 축사	체육 시설	창고	주차장	종교 시설	기타
'93년	47,496	13,065	1,267	3,386	227	489	12,440	366	2,678	64	487	13,027
'94년	61,690	19,505	1,549	4,477	710	2,383	8,766	564	2,923	377	434	20,002
증 감	14,194	6,440	282	1,091	483	1,894	△3,674	198	245	313	△53	6,975
비 율	29.9	49.3	22.3	32.2	213.	387.	△29.5	54.1	9.1	489.	△10.9	53.5

(2) 이용실태분석

- '94년도 준농립지역안에서는 36,648건(면적 : 61,690천m²)의 토지이용행위가 이루어 졌으며, 이는 '93년도 종전 경지지역 및 산림보전지역안에서의 이용행위 27,029건(면적 : 47,496천m²)에 비하여 건수에서는 35.6%, 면적에서는 29.9%의 증가를 보이고 있음.

※'93~'94년도 주요 토지이용실태(건수기준) 비교

건수



◦ '93대비 유형별·증가순위별 토지이용실태

- 건수기준 : 음식점(424.0%), 숙박시설(254.0%), 공장(52.7%), 일반주택(30.4%), 아파트(29.9%)순
- 면적기준 : 주차장(489.0%), 음식점(387.0%), 숙박시설(213.0%), 체육시설(54.1%), 공장(49.3%)순

◦ '94년도 한해동안에 준농립지역의 토지이용행위 건수 36,648건중 일반주택, 공장, 축사, 음식점이 전체 이용건수의 64.5%를 차지하고 있어 '93년도(70.5%)에 이어 여전히 높은 이용실태를 나타내고 있음.

	'93년도	'94년도
- 일반주택	6,902건(전체의 25.5%)	8,998건(전체의 24.6%)
- 공장	3,890건(" 14.4%)	5,940건(" 16.2%)
- 축사	7,717건(" 28.6%)	5,844건(" 15.9%)
- 음식점	544건(" 2.0%)	2,851건(" 7.8%)

○ 이러한 현상은 '93년까지만 하더라도 종전 경지지역 및 산림보전지역의 경우 농어가주 택과 농·축·임·수산물가공공장 및 벽돌·기와공장등 극히 일부공장에 한하여 허용되었으며, 음식점, 숙박시설, 아파트, 주차장등은 원칙적으로 금지하고, 일부 제한된 토지(대지·공장용지·잡종지 등)안에서만 허용되었으나, '94년도부터 이들 시설들이 준농림지역에서 허용됨에 따라 잠재되었던 수요가 토지이용행위로 나타난 것으로 분석됨. ※특히, '93년도에는 무허가 축사의 양성화조치에 따라 이를 포함한 축사의 설치건수는 7,717건으로서 전체의 28.6%를 차지하여, '93년도 전체 이용행위 건수중 상당히 높은 비율을 차지하고 있음.

○ 반면, '94년도 준농림지역에서 행위제한을 완화한 이후 난개발이 우려되던 아파트, 음식점, 숙박시설의 이용실태를 살펴보면

—아파트의 경우에는 '94년도에 174건(1,549천m²)의 이용행위가 이루어져 전체 이용건수의 0.5%에 불과한 바, 그 원인으로는 '94.6.21 및 7.15 준농림지역 운용관리지침의 시달에 따라 50호이상의 공동주택을 준농림지역에서 제한하기 때문인 것으로 분석되며, 특히 하반기에 증가현상을 보인 것도 7.15지침 시달이전부터 사업을 추진해 기득권이 인정되어 동 지침을 적용받지 않고 하반기에 승인된 것이 대부분임.

아파트	상반기	하반기	증 감	증가율
	65건	109건	44건	67.7%

—숙박시설의 경우에는 '94년도에 528건(710천m²)의 이용행위가 이루어져 전체 이용건수의 1.4%에 불과하며, 특히 하반기에는 감소추세를 보이고 있는 바, 그 원인으로는 '94.9.3 "농어촌지역의 고급음식점 및 숙박업소 난립에 따른 지시"의 영향인 것으로 판단됨.

숙박시설	상반기	하반기	증 감	증가율
	280건	248건	△32건	△11.4%

—반면, 음식점은 2,851건(2,383천m²)으로서 전체의 7.8%를 차지하고 있어 숙박시설 보다는 높은 토지이용도를 나타내고 있는 바, 이는 숙박시설을 설치하고자 토지를 취득한 후 '94.9.3 지시로 숙박시설의 설치가 어렵게 되자 보다 설치가 용이한 음식점으로

변경 설치함에 따른 것으로 분석됨.

음식점	상반기	하반기	증 감	증가율
	882건	1,969건	1,087건	123.2%

'94년도 경기도관내 시·군별, 주요 유형별 토지이용현황

(단위 : 건, m²)

유형별 시·군별	공 장		아 파 트		일반주택		숙박시설		음 식 점	
	건수	면적	건수	면적	건수	면적	건수	면적	건수	면적
계	2,553	5,701,478	42	678,143	1,831	1,116,936	171	208,618	1,086	978,338
송탄시	1	2,615			1	208			1	566
동두천시	30	61,898			24	15,645	1	774	17	20,245
고양시	4	7,569			49	26,358			6	4,103
평택시	1	493			12	2,643	1	1,892	1	406
남양주시	31	69,074	8	126,316	52	34,681			26	15,663
오산시	1	842			11	5,121	1	1,975	1	182
양주군	234	395,500	3	29,920	42	28,998	16	15,171	72	68,055
여주군	44	172,763			6	8,983	2	2,530	17	15,290
평택군	58	298,329	1	6,493	18	8,931	2	1,051	8	6,842
화성군	440	1,124,509	3	68,391	160	112,264	14	27,130	123	89,626
파주군	171	338,601			225	102,705	15	15,232	19	11,123
광주군	222	297,786			117	93,185	3	2,036	165	140,353
연천군	25	56,294			14	8,330	2	4,373	21	18,631
포천군	534	1,419,041	2	90,399	480	236,193	21	29,968	275	277,090
가평군	9	5,369			15	6,939	8	6,911	16	13,365
양평군	19	38,342			115	68,943	34	29,178	173	150,047
이천군	26	114,975	14	178,854	41	35,360	6	6,870	24	19,132
용인군	143	354,388	11	177,770	43	40,171	2	1,552	5	3,833
안성군	55	135,195			23	16,460			44	45,282
김포군	490	869,851			378	260,731	3	2,743	29	21,500
강화군	12	23,811			3	3,369	23	30,546	23	28,582
옹진군	3	3,233			2	718	17	28,686	20	28,422