

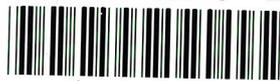
발간등록번호

11-1541000-000236-01

# 농어촌 활성화와 계획적 개발을 위한 농어촌지역계획제도의 도입과 정립방향 연구

2008. 12

농림수산식품자료실



0017259



농림수산식품부

농어촌 활성화와 계획적 개발을 위한  
농어촌지역계획제도의 도입과 정립방향 연구

연구기관  
(사)도시환경연구센터

농림수산식품부



# 제 출 문

농림수산식품부 장관 귀하

본 보고서를  
「농어촌 활성화와 계획적 개발을 위한 농어촌지역계획제도의  
도입과 정립방향 연구」의  
최종보고서로 제출합니다.

2008년 12월

사단법인 도시환경연구센터  
대 표 윤 원 근



연구기관 : 사단법인 도시환경연구센터



## 참여 연구진

### 연구책임

협성대학교 도시 및 지역학부 · 이병기

### 공동연구

협성대학교 도시 및 지역학부 · 윤원근

협성대학교 도시건축공학부 · 이상문

사단법인 도시환경연구센터 · 전영옥

### 연구원

사단법인 도시환경연구센터 · 류재수



# 목 차

<b>I. 서론: 농촌계획제도의 논의 배경과 정립 필요성</b> ...	1
① 논의 배경 .....	1
② 농촌계획 제도의 정립 필요성 .....	8
<b>II. 해외 농촌계획제도의 검토와 정책적 시사점</b> .....	17
① 문제의 제기 .....	17
② 농촌계획의 존재형태 및 체계 .....	19
③ 농촌계획의 내용과 주체 .....	25
④ 농촌의 지역적인 특성을 살리기 위한 토지이용 .....	32
⑤ 포괄보조금과 계획의 연계 .....	40
⑥ 정책적 시사점 .....	45
<b>III. 농촌계획 제도의 실태와 개선과제</b> .....	53
① 현행 농촌계획 제도의 실태 .....	53
② 농촌계획 제도의 문제점 .....	58
③ 농촌계획 제도의 개선 방향: 조성기능 중심의 농촌계획체제 구축 .....	62
④ 농촌계획 제도의 개선 과제 .....	65
<b>IV. 농촌계획 체계의 정립 방안</b> .....	73
① 농촌계획체계 설정의 기본 전제 .....	73
② 효율적 농촌발전계획 체계의 구축 .....	75
③ 합리적 농촌토지이용 체계 모색 .....	96

<b>V. 농촌 토지이용계획제도 개편방안</b> .....	<b>101</b>
① 현행 농촌 토지이용제도의 주요 문제 .....	101
② 농촌의 용도지역지구 현황 .....	105
③ 농촌 토지이용계획체계의 개편 방향 .....	109
④ 농촌 토지이용계획의 전제 : 농촌토지이용계획 규범의 정립 .....	110
⑤ 농촌 토지이용계획제도의 개편 .....	120
<b>VI. 포괄보조금화에 따른 농촌사업계획 수립방안</b> ....	<b>143</b>
① 포괄보조금화에 따른 농촌사업계획수립의 필요성 .....	143
② 농촌사업계획 수립 주체 및 계획범위 .....	145
③ 농촌사업계획의 유형구분 .....	146
④ 유형별 주요 계획내용 .....	147
<b>VII. 요약 및 결론</b> .....	<b>181</b>

# 표 목 차

<표 2-1> 농촌계획의 분류형태 .....	19
<표 2-2> 농촌지역을 대상으로하는 현행의 총합계획 .....	23
<표 2-3> EU의 구조기금의 목적구분 .....	26
<표 2-4> 농촌발전예산 지원분야 및 계획 .....	27
<표 2-5> ERDP 프로그램의 구분 .....	28
<표 2-6> 松川村의 토지이용조정기본계획의 시설용도표 .....	35
<표 2-7> 사람과 자연과의 공생 존에 있어서 토지이용구분 .....	37
<표 3-1> 현행 농촌계획의 현황 .....	57
<표 3-2> 현행 농촌계획의 성격별 분류 예시 .....	59
<표 4-1> 삶의 질 향상계획과 기초생활권 계획 성격 비교 .....	85
<표 4-2> 2007년 삶의 질 향상계획과 군발계획의 사업범위 비교 .....	86
<표 4-3> 삶의 질 향상계획과 기초생활권계획의 차별화 모색 .....	88
<표 4-4> 삶의 질 향상 계획수립 체계와 예산의 통합 연계 대안 검토 .....	93
<표 4-5> 상향식 계획수립 체계로의 조정 대안 검토 .....	96
<표 4-6> 농촌토지이용계획 체계 대안 검토 .....	98
<표 5-1> 국토계획법에 의한 용도지역지구의 분류 단위 .....	102
<표 5-2> 농촌지역 용도지역지구의 현황 .....	106
<표 5-3> 지정목적별 농촌지역 용도지역지구 현황 .....	107
<표 5-4> 농촌계획의 상위계획으로서의 위상 평가 .....	112
<표 5-5> 소정주구(농촌활력증진구역) 상세계획으로서의 위상 평가 .....	113
<표 5-6> 농촌토지이용 개편 대안의 비교 .....	121
<표 5-7> 사전토지이용 가이드라인(예시) .....	128
<표 5-8> 농어촌정비법 개정방안의 검토 .....	138
<표 6-1> 국가균형발전특별회계의 개편내용 .....	145
<표 6-2> 광역·지역발전특별회계 중 농림수산분야 세부내용 .....	145
<표 6-3> 농촌사업의 유형 .....	146
<표 6-4> 기본 수요 충족과 관련된 사업계획 수립 .....	147
<표 6-5> 농촌산업진흥과 관련된 사업계획 수립 .....	153
<표 6-6> 도농교류확대와 관련된 사업계획 수립 .....	159
<표 6-7> 사업지구 설정시 고려사항 .....	164

<표 6-8> 농촌어메니티 자원개발과 관련된 사업계획 수립 .....	168
<표 6-9> 지역자원의 유형(예시) .....	169
<표 6-10> 농촌어메니티 자원 조사방법 .....	170
<표 6-11>자원기반 특화전략구상(예시) .....	172
<표 7-1> 농촌토지이용 개편 대안의 비교 .....	188
<표 7-2> 농촌사업의 유형 .....	190

## 그 립 목 차

<그림 1-1> 도·농간 소득격차 변화 추이 .....	1
<그림 1-2> 농촌인구 변화 추이 .....	2
<그림 2-1> 영국 계획체계의 변화 .....	21
<그림 2-2> 시정촌에서의 농촌계획체계 .....	23
<그림 2-3> 도시계획구역과 농촌계획구역의 관계 .....	24
<그림 2-4> 일본의 지방자치단체의 보조사업비와 단독사업비의 변화 .....	31
<그림 2-5> 옥부림과 주택 I .....	34
<그림 2-6> 옥부림과 주택 II .....	34
<그림 2-7> 옥부림과 주택 III .....	34
<그림 2-8> 독일의 농지와 취락의 일체적인 정비의 사례 .....	39
<그림 2-9> 집락지역정비법의 내용 .....	40
<그림 3-1> 농촌계획제도의 실태·문제점과 제도 개선방향 및 과제 .....	70
<그림 4-1> 농촌계획 체계의 정립 대안 .....	90
<그림 5-1> 농지의 용도별·지대별 구분 .....	108
<그림 5-2> 현행 농촌지역 계획체계 .....	111
<그림 6-1> 포괄보조금 지원사업 수행 흐름도 .....	144
<그림 6-2> 지역의 미래상 설정과정 .....	148
<그림 6-3> 기본방향 선정사례(양평군 용문면) .....	148
<그림 6-4> 공간구조계획의 개념도 .....	151

<그림 6-5> 거점면 환경정비사례(양평군 용문면) .....	152
<그림 6-6> 지속적인 혁신을 위한 가치사슬 연계 모형 .....	155
<그림 6-7> 일본 고베 와인성(城)사례 .....	157
<그림 6-8> 일본 히로사키 애플파크 사례 .....	158
<그림 6-9> 지역분리형 및 지역밀착형 관광지개발방식의 비교 .....	161
<그림 6-10> 관광마을 정비사례(아산시 도고면) .....	161
<그림 6-11> 관광거점 및 교통체계 구축 사례(무주군) .....	162
<그림 6-12> 토지이용계획 및 경관계획 수립지역 .....	164
<그림 6-13> 농촌경관계획의 과정 .....	165
<그림 6-14> 농촌경관계획의 조망축 개념 .....	166
<그림 6-15> 4계절 체험프로그램 개발사례(아산시 도고면) .....	167
<그림 6-16> 농촌어메니티자원조사 사례(양평군 용문면) .....	170
<그림 6-17> 어메니티자원조사 사례(아산시 도고면) .....	171
<그림 6-18> 어메니티 자원계획 종합도 사례(서천군) .....	174
<그림 6-19> 농촌어메니티자원에 기반한 사업지구의 개념 .....	175
<그림 6-20> 핵심지구에 대한 토지이용계획 사례1(서천군) .....	175
<그림 6-21> 핵심지구에 대한 토지이용계획 사례2(서천군) .....	176
<그림 6-22> 건강테라피공원 시설물배치계획사례(가평군 북면) .....	176
<그림 6-23> 자연과 건강마을 시설물 배치계획사례(가평군 북면) .....	177



# **I. 서론 : 농촌계획제도의 논의 배경과 정립 필요성**

**① 논의 배경**

**② 농촌계획 제도의 정립 필요성**

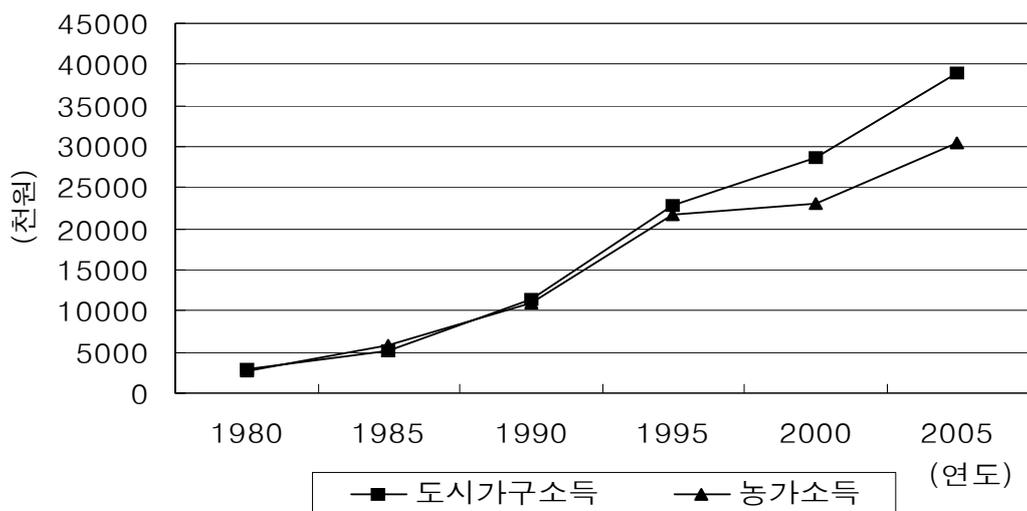


# 1. 서론: 농촌계획제도의 논의 배경과 정립 필요성

## 1] 논의 배경

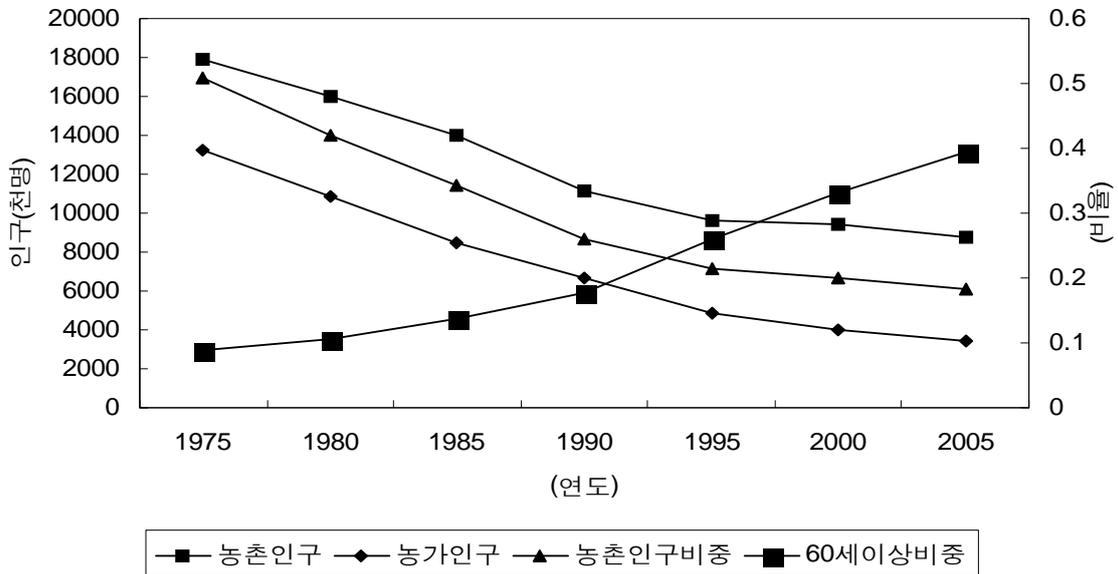
### 1.1) 농촌의 무기력

- 농촌경제 상황이 해를 거듭할수록 더욱 어려워지고 있음.
  - 도시-공업부문과의 상대적 성장 격차가 누적된데 더하여 개방에 따른 농업의 어려움이 다시 가중됨에 따라서 농촌경제의 활력은 극도로 위축되기에 이룸.
  - 2006년 도시근로자가구 소득 대비 농가소득은 78%에 불과함.
  - 최근으로 오면서 도시근로자가구 소득과 농가소득 격차는 더욱 심화되는 것으로 나타남(그림 1-1).
  - 1990년 이후 도·농간 소득격차가 벌어지다가 1995년을 지나면서 그 차이가 더욱 커져가고 있음을 뚜렷이 보여주고 있음.
  - 1995년 농가소득은 도시근로자 소득의 95% 정도로 나타나고 있으나 2000년에는 81%, 2005년에는 78%로 각각 나타나고 있음.



<그림 1-1> 도·농간 소득격차 변화 추이

- 한편 농촌은 공동화되고 정주기반은 빠르게 붕괴되고 있음.
  - 농촌경제의 어려움으로 말미암은 탈농촌 현상이 해마다 큰 폭으로 누적됨에 따라 농촌은 과소화, 공동화되고, 나아가 젊은 계층 중심의 선택적 도시이동으로 인해 농촌주민의 고령화 현상이 심화됨으로서 농촌의 활력은 극도로 저하되기에 이룸.
  - 농촌인구의 감소 추이를 보면 대단히 빠르게 진행되어 왔음을 잘 보여 줌(그림 1-2). 1975년 대비 2005년 인구변화를 보면 총인구는 동 기간 중 36% 정도 증가하고 있으나, 반면에 농촌인구는 오히려 절반 정도로 크게 줄어드는 것으로 나타남. 농가인구 감소는 더욱 큰 폭으로 진행되어 동 기간 중 1/4 정도로 줄어들고 있음.1)
  - 한편 농촌의 고령화 속도도 도시지역에 비해 훨씬 빠르게 진행되고 있음. 농촌지역의 경우 65세 이상 인구비율이 1990년에 9.0%로 이미 고령화사회에 진입하였고, 2000년에는 14.7%로 고령사회에 진입하고 있음.2)



<그림 1-2> 농촌인구 변화 추이

1) 총인구는 1975년 35,281천명에서 2005년 48,138천명으로 늘어나고 있으며, 농촌인구는 동 기간 중 17,910천명에서 8,764천명으로, 농가인구는 13,244천명에서 3,434천명으로 각각 줄어들고 있음.

자료: 농림부, 「농림업 주요통계」, 각년도

2) 통계청, 「인구주택총조사보고서」, 각년도

- 농가인구 고령화는 더욱 심각한 것으로 드러나고 있음. 65세 이상 인구 비율이 1975년 5.5%에 불과하던 것이 2005년에는 29%로 증가하고 있으며, 60세 이상 인구비율은 동 기간 중 8.7%에서 39%로 증가하고 있음.<sup>3)</sup>

○ 결과적으로 농촌주민 삶의 질이 크게 악화되기에 이룸.

- 농촌인구기반의 약화는 농촌의 복지 및 생활환경 확충을 어렵게 하여 농촌정주기반이 크게 위축되면서 급기야 붕괴되는 지경에까지 이르고 있으며, 결과적으로 농촌주민의 삶의 질을 열악하게 하는 근본적인 요인으로 작용하고 있음.
- 인구 3,000명 이하 면이 1990년 152개에서 2000년 447개로 빠르게 늘어나고 있으며,
- 생활 및 복지환경의 도·농간 격차가 현저하게 드러남. 의료기관의 경우 도시지역에 90% 이상 집중되어 있고, 보육시설이 없는 읍·면이 35%에 이르는 500여개소로 나타나며, 또 전체 농어촌학교의 47%에 해당하는 2,420개교가 소규모학교로 복식수업과 비전공교사 수업이 이루어지는 것으로 나타남.
- 그리고 도로포장율, 상수도보급율 등 기초생활여건에서도 도시에 비해 크게 취약함. 2003년 농산어촌의 도로포장율은 51.5%로서 도시지역의 89.5%에 비해 크게 뒤져있으며, 상수도보급율 역시 52.9%로서 도시지역 98%에 비해 크게 낮은 수준을 보이고 있음.<sup>4)</sup>
- 농촌지역 주민들의 삶의 질이 상대적으로 크게 열악함을 쉽게 짐작케 해줌.

○ 요컨대, 농어촌경제의 어려움이 한계상황에 이르고, 나아가 생활편익 및 복지환경 역시 크게 열악한 나머지 농어촌주민들의 삶의 질은 더욱 악화되기에 이룸.

- 농어촌 공동화가 가속되고, 농어촌주민들의 열등·소외의식이 팽배하

3) 농가인구중 65세 이상 인구는 1995년 738천명에서 2005년 1,000천명으로 늘어나고 있으며, 60세 이상 인구는 동 기간 중 1,164천명에서 1,351천명으로 늘어나고 있음.

자료: 농림부, 「농림업 주요통계」, 각년도

4) 농림부, 「제1차 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 5개년 기본계획」, 2005

고 있으며,

- 이제 농어촌지역은 아기울음 소리가 끊긴지 오래된 '노인들만의 삶의 공간'으로 전락하고 있음.

- 농어촌이 급격히 붕괴되어서는 우리 사회의 통합과 발전을 원천적으로 기대할 수 없음.
  - 국가의 기산산업이자 생명산업인 농업생산공간으로서, 그리고 상당수 많은 인구들이 삶을 의지하고 있는 정주공간으로서 농촌지역의 역할은 여전히 크게 부각되고 있음.
  - 농업은 전국민의 7.25%에 해당하는 3,415천명의 생계를 책임지는 생업이며(2004년 총인구 대비 농가인구 기준), 전체인구의 18.5%에 해당하는 사람들이 농촌지역에 거주하고 있음(2005년 읍면지역인구 기준).

## 1.2) 농촌개발정책의 현주소

### ① 농촌개발의 무계획성

- 1970년 고도 성장연대를 지나고 1980년대에 들어서면서 농촌문제가 보다 새로운 양상으로 전개됨.
- 무엇보다 개방에 따른 농업의 어려움으로 균형된 농가소득 확보하는 문제가 당면 농정과제로 부상함.
  - 우리 농업의 경쟁력을 강화하는 다양한 정책방안을 마련하고 추진하는데 농정의 모든 역량을 동원하여 대응해 오고 있으며,
  - 그리고 농가소득 증대를 위한 또 하나의 대안으로 농외소득 제고를 위한 다양한 정책프로그램을 도입하고 추진하게 됨. 농촌공업지구조성사업과 관광농원개발사업, 그리고 최근에 농촌체험관광을 비롯한 여러 도·농교류 활성화 정책프로그램들에 이르기까지 다양한 정책 접근을 시도하여 왔음.

- 한편 그 정책효과에 대해서는 회의적인 시각이 지배적임.
- 이와 함께 낙후된 농촌의 복지 및 생활환경 정비 문제도 보다 폭 넓게 차원에서 제기됨.
  - 주택개량, 마을환경 개선 등 기초생활환경 정비 차원에 머물던 농촌개발 수요가 보다 높고 다양한 수준의 차원에서 제기되기에 이룸.
  - 도로, 상하수도, 폐수처리시설 등 보다 전문적인 생활환경 정비수요가 대두되고, 나아가 낙후된 의료환경과 교육환경에 대한 개선 욕구도 강하게 제기되고 있음.
- 이렇듯 농촌개발 수요가 소득과 생활 및 복지환경을 아우르는 다양한 영역에 걸쳐 제기되는데, 여기에 대응하는 농촌개발 정책은 단편적으로 접근하고 있으며, 그러다보니 농촌개발 정책체계가 산만하고 중복되고 혼란스러워 정책의 비효율성이 크게 드러나고 있음.
  - 일정공간단위를 대상으로 종합적으로 개발하는 종합개발방식의 정책사업과 다양한 단위사업들이 혼재하고 있음.
  - 즉, 농어촌도로개발사업, 농어촌주거환경개선사업, 하수처리시설 설치 등과 같은 다양한 단위사업들의 정비 필요성이 사회적 문제로 제기되면서 산발적으로 생겨나고 있으며,
  - 종합개발사업도 공간범역 크기별로 제시되고 있으나 사업내용을 구분하는 기준이 없이 추진되다 보니 단지 공간범역 크기만 다를 뿐 포섭하는 사업내용은 차별 없이 모두 포괄적으로 담고 있음. 결국 같은 내용을 중복적으로 다루고 지원하는 문제를 보이고 있음. 면정주권개발사업, 마을종합개발사업간에, 그리고 군지역을 대상으로 하는 신활력사업, 특화품목 육성사업, 향토산업육성사업 간에 사업내용을 둘러싸고 서로 강한 중복 현상을 보이고 있음.
  - 종합적이고 계획적인 안목에서 접근해야 할 필요성을 강하게 제기하는 대목임. 산발적이고 무질서하게 접근해서는 농촌주민 삶의 질을 규정하는 다양한 영역의 개발수요에 효과적으로 대처하는데 한계가 있을 것이기 때문임.

## ② 농촌개발 관련 행·재정기반의 취약

- 먼저 농촌개발의 기본적 수단을 이루는 농어촌분야 재정기반이 취약함을 지적할 수 있음.
  - 국가재정 대비 농어촌예산의 비율은 1995년 16.2%를 정점을 기록한 이후 지속적으로 감소하고 있으며, 2003년에는 10%로 떨어지고 있음.
  - 이후에도 계속해서 국가재정 대비 농어촌예산 비율은 감소하는 것으로 나타남. 2005년 10월에 발표한 '2005~2009년 국가재정운용계획'에 의하면 2005년에는 그 비중이 9.6%로 나타나고 있으며, 2009년에는 8.3%로 전망하고 있음.
  
- 그 내용을 보면 농어촌개발 재정기반이 한층 더 취약함을 알 수 있음.
  - 1991년부터 2003년까지 13년간 이루어진 농어촌분야 재정투자 내역을 보면 생산기반조성이나 유통개선과 같은 투융자사업에 대한 재정투입 비율이 59.4%에 그치고, 나머지 40.6%에 해당하는 재정금액이 이차보전과 채무상환과 같은 경직성 사업에 투자된 것으로 나타남.
  - 더욱이 시간이 지날수록 이러한 경직성 사업에 대한 재정투입이 지속적으로 증가하고 있음. 2002년에는 이들 경직성 사업 재정투입이 전체 농어촌예산의 51.9%를 차지하고 있으며, 2003년에는 56%로 나타나고 있음.<sup>5)</sup>
  
- 한편 농어촌개발 재정의 한 부분을 의존하고 있는 '국가균형발전특별회계(2005년부터 시행)'의 사정도 마찬가지임.
  - 동 특별회계의 2005년 예산안규모는 총 5조 4,980억원으로 나타나는 데, 이중 지역개발계정에 76.5%에 해당하는 4조 2,058억원이, 나머지 1조 2,922억원이 지역혁신계정으로 배정되었음.
  - 지역개발계정 내용을 보면 '농어촌개발'분야에 절반에도 훨씬 미치지 못하는 33.6%에 해당하는 1조 4,134억원이 배정되고 있으며,
  - 이중 전형적인 농촌개발사업들로 이루어진 '낙후지역개발'에는 지역개

5) 농어촌예산에는 당시 농림부, 해양수산부 농촌진흥청, 산림청의 예산과 기금, 농특세사업이 포함되었음.  
 자료: 국회예산정책처, 「2005, 2006년도 예산안 분석-균특 개발계정 일부사업」, 2006

발계정 총액의 16.5%에 불과한 6,937억원이 배정되고 있음.

- 군특회계에서도 농어촌분야 개발이나 낙후지역 개발 분야에 기대한 만큼 투자가 이루어지지 않고 있음.
- 크게 낙후된 농어촌의 여건을 감안할 때 개발에 대한 정책적 관심과 의지가 상대적으로 소홀함을 읽을 수 있게 함.
  - 농어촌재정 구조에서 경직성 비용의 비중이 지나치게 높은 농어촌예산구조나 농어촌개발과 낙후지역개발의 비중 또한 낮은 군특회계의 구조로 미루어 짐작할 수 있다는 것임.
- 나아가 농어촌개발정책 기능의 행정기반 또한 취약함을 드러내고 있음.
  - 무엇보다 농어촌개발정책 기능에 대한 정부 인식이 미온적이다 보니 주관부서 또한 모호하여 책임있는 농촌개발정책 추진을 기대하기 어렵게 하고 있음.
  - 농어촌개발정책 기능에 대한 정부의 인식이 명확하게 공유되고 있지 못한 결과 여러 부처에서 각기 독자적인 정책 판단에 따라 농촌개발정책프로그램을 도입하고 추진하는 현상이 만연되고 있음. 예컨대, 농림수산식품부, 행정안전부, 농촌진흥청 등 부처에서 공히 마을가꾸기 사업을 사업명칭만 달리하면서 각기 추진하고 있음.
  - 농촌개발사업들이 크게 의존하는 ‘균형개발특별회계 지역개발계정’을 보더라도 마찬가지임. 그 내용을 보면 여러 부처에서 추진하는 총 97개 사업이 난립하고 있으며,
  - ‘농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역개발촉진에 관한 특별법(이하 삶의 질 향상법)’에 의해 수립하고 있는 ‘농산어촌 주민 삶의 질 향상을 위한 복지 및 지역개발에 관한 계획(이하 삶의 질 향상계획)’ 시행계획에서도 마찬가지로 여러 부처에서 추진하는 총 105개 사업이 포섭되고 있는 것으로 나타남.
  - 농촌개발기능에 대한 명확한 주관부서 없는 상황에서 이들 기능에 대한 정책 수요가 크게 늘어남에 따라 나타난 현상으로 이해함.

- 농촌개발정책을 규정하는 제도가 정비되지 못하고 있는 현행 행정 시스템이 이러한 문제들을 초래하는 근본적인 원인으로 지적됨.
- 같은 농어촌 공간을 두고 농림수산식품부에서는 농어촌개발이라는 명분으로, 행정안전부에서는 낙후지역개발이라는 명분으로, 그리고 국토해양부에서는 국토관리라는 명분으로, 환경청은 어메니티개발이라는 명분으로, 산림청은 산촌개발, 농촌진흥청은 농촌진흥이라는 명분으로 각각 독자적인 사업추진체계를 구축하고 있음.
- 농어촌공간을 대상으로 이루어지는 이들 다양한 개발 정책프로그램들이 하나의 체계로 통합되지 못한 채 산발적으로 추진되고 있는 단적인 사례임.

## ② 농촌계획 제도의 정립 필요성

### 2.1) 농촌계획제도 논의 동향

- 지역계획으로서 농촌계획의 효시는 일찍이 1985년 ‘군지역’을 대상으로 수립한 ‘농촌지역종합개발계획’임.
- 동 계획은 정부정책으로 수립되었으나 실천성을 확보하지 못해 결국 폐지되기에 이룸. 그러나 전국의 군단위 지역을 대상으로 최초로 지역계획을 수립하였다는데서 그 의의를 찾음.
- 농촌계획 제도에 대한 관심은 이 당시 농촌종합개발계획을 수립하는 과정에서 불거지게 되었음.
- 지역계획 수립 근거법 규범인 국토건설종합계획법 체계에서 도 종합개발계획의 하위에 시·군 건설계획을 두고, 필요에 따라 수립할 수 있도록 하고 있음.
- 지역계획 수립이 의무사항이 아닌 관계로 사실상 농촌지역계획이 수립되지 않고 지나침으로써 농촌지역은 계획의 사각지대로 남아 있었음.
- 이러한 상황을 배경으로 농촌지역을 대상으로 하는 법정계획을 수립

하도록 하자는 취지에서 그 근거규범이 되는 '농촌계획법' 제정 필요성이 주장되곤 했음.

- 그러다가 1990년대 후반에 들면서 주로 수도권 준농림지역을 중심으로 한 국토의 난개발문제가 심각한 사회문제로 부각되게 됨.
  - 다양한 형태의 난개발이 전국 농촌지역에서 빠르게 확산되면서 합리적인 농촌지역토지이용 규제방안 마련에 대한 요청이 크게 대두되기에 이룸. 농지 가운데 한 두동의 고층아파트가 들어서고, 소규모 공장, 창고의 무분별한 농촌지역 입지 및 축사 입지 등에 의한 난개발 문제가 사회적 문제로 등장함.
  - 이런 측면에서 최근 농촌토지이용 규제를 합리적으로 할 수 있는 근거법규로서 농촌토지이용제도의 도입 필요성이 제기되고 있음.
- 이러한 문제에 대응하여 2003년 국토계획 및 이용에 관한 법률을 제정하면서 도시화가 예상되는 지역의 계획적인 토지이용을 유도하고자 하는 취지에서 제2종지구단위계획지구 제도를 신설하고 있음.
  - 무분별한 농촌난개발 문제와 무계획적인 도시스프롤 현상을 억제하려는 제도적 장치는 국토계획 및 이용에 관한 법에서 일단 마련되었지만,
  - 농촌전반의 개발문제를 아우르는 체계적이고 종합적인 계획 체제 정립 요구와는 거리가 먼 관계로 농촌계획 제도 정립 필요성에 대한 논의는 꾸준히 제기되어 오고 있는 실정임.
- 농촌계획제도 도입에 관한 연구수요가 이렇게 지속적으로 높게 대두되고 있음에도 불구하고, 여기에 대응하는 적극적인 농촌계획 도입 관련 논의는 아직 일천한 수준임.
  - 농촌계획법 제정 필요성을 여전히 토지이용차원에서 추상적으로 제시하는 수준에 그치고 있으며,
  - 보다 전체적인 시각에서 필요성에 대한 심도있는 논의와 함께 농촌계획법의 체계와 내용 등에 대해 구체적 수준에서 논의하는 연구는 없

는 실정임.

## 2.2) 농촌계획제도의 정립 필요성: 농촌개발의 효율성 제고

### ① 합리적인 농촌 활성화 방안 모색

- 위축된 농어촌으로 하여금 활력을 되찾게 하는 합리적인 방안과 정책 수단들을 모색하고 강구해가는 심도 있는 논의와 고민을 요구하고 있음.
  - 무엇보다 목표와 방향이 제대로 선 미래지향적인 농어촌발전계획을 수립하고 추진하는 문제가 당면한 과제로 부상하고 있음.
- 한편 농어촌계획 제도 불비와 행정편의적인 발상에 따른 단편적이고 졸속한 난개발로 인해 농어촌 문제는 더욱 심화되는 양상을 보임.
  - 환경오염, 자연경관 및 전통문화 훼손 문제와 함께 주민간의 갈등과 위화감을 촉발시키는 사례가 빈발하고 있음.
- 급격한 산업화·도시화의 이면에서 어려움을 겪으면서 극도로 위축된 농어촌지역사회로 하여금 활력을 되찾게 하고, 나아가 난개발로 인한 농촌오염 및 경관 파괴를 미연에 방지하기 위해서는 합리성을 찾아가는 계획적인 개발이 무엇보다 시급히 요청되고 있다는 것임.
  - 농어촌공간을 소득기반과 생활복지환경이 잘 갖추어진 쾌적한 삶의 터전으로 잘 가꾸어가기 위해서는 지금까지 해오던 농업활동 중심적인, 그리고 개개 지역개발사업 중심의 단편적이고 무질서한, 그리고 소극적이고 미온적인 방식으로는 지금 농어촌지역사회가 겪고 있는 어려움을 극복할 수 없음.
  - 보다 적극적이고 종합적인, 그리고 체계적인 안목에서 접근과 개발을 요구하고 있음.
- 그럼에도 농어촌지역은 여전히 합리성을 담보하는 계획적 개발의 사각

지대로 남아있음.

- 농어촌발전계획이 지역 차원에서 수립되고는 있으나 법적인 구속력과 강제성이 없는 관계로 실효성 없는 청사진을 그려보는 수준에 그치고 있음.
- 한편 새로운 국토이용관리법 체계에서 농어촌지역이 계획대상 지역으로 포섭이 되었지만, 단지 도시계획적 발상의 단순한 연장에 불과하여 침체된 농어촌지역의 활력을 제고하고 쾌적한 정주공간으로 거듭나게 하는 발전계획으로서의 역할을 여기에 기대할 수 없는 실정임.

○ 농어촌지역은 도시지역과 성격을 크게 달리하고 있음.

- 우선 도시지역은 산업기능과 주거기능이 명백히 분리되어 이루어지고 있으나 농어촌지역은 농업활동과 생활활동이 동일한 장소에서 통합적으로 일어나고 있는 데서 오는 이해상충과 조정의 문제소지가 상대적으로 광범위하게 일어나며,
- 무엇보다 도시지역은 과밀개발에 따른 혼잡문제를 안고 있는 반면에 농어촌지역은 과소개발에서 오는 저활력의 문제를 겪고 있음.

○ 때문에 농어촌지역계획은 도시계획과는 다른 계획원리에 입각해서 수립되어야 할 것임.

- 도시계획이 혼잡문제를 관리하기 위한 규제 중심의 계획성격을 띠다면 농어촌계획은 반대로 규제도 필요하지만 더 중요하게는 농어촌지역의 활력을 북돋우기 위한 지원과 조성 기능 중심의 계획성격을 띠어야 할 것임.
- 또한 농업생산활동과 주거활동이 동일한 장소에서 이루어지는 만큼 도시계획과는 달리 생산과 생활기능을 일원적으로 다루는 개발계획이 되어야 할 것임.

## ② 계획적 안목에서 접근

○ 침체된 농어촌 지역으로 하여금 활기를 되찾게 하기 위해서는 적극적

이고 다양한 노력이 요구됨.

- 농어촌 지역의 기간산업인 농어업의 어려움을 덜어주는 제반 노력과 함께 다양한 일자리 창출을 위한 노력이 다각도로 일어나도록 해야 할 것이며,
- 이와 함께 농어촌 주민들이 겪고 있는 생활·복지 관련 전반적인 어려움을 덜어주는 다양한 노력 또한 적극적으로 전개하여야 할 것임.

○ 농어촌개발 문제가 이렇듯 다양한 영역을 포괄하다 보니 당연히 종합적인 안목에서 다양한 개발방안을 조화롭게 엮고 짜나가는 노력이 요구됨.

- 단편적인 접근으로서는 소기의 개발 효과를 효율적으로 거두기 어렵게 때문임.

○ 그럼에도 현행 농촌개발 정책은 여러 정책 주체들이 독자적인 판단에 따라 다양한 여러 사업들을 추진하고 있는 무질서하고 산만한 체계를 띠고 있음.

- 따라서 농촌개발 정책 전반의 일목요연한 통일된 모습을 그리기 어렵게 하고, 나아가 그것은 농촌개발 정책 효율성을 크게 떨어뜨리는 요인으로 작용할 것임을 쉽게 짐작할 수 있음.

○ 현재도 계획적인 안목이 농촌개발 정책 추진과정에 활발히 도입되고는 있으나 형식적으로 이루어지고 있는 한계를 보임.

- 농촌개발정책의 근간을 이루는 '삶의 질 향상계획'이 수립되고 집행되고 있으나, 여전히 여러 갈래의 정책 프로그램들을 단순히 모으고 배분하는 선에서 이루어지고 있으며,
- 새롭게 개정되는 지역발전특별법에 의해 도입되는 포괄보조금을 토대로 기초생활권 개발계획을 시장·군수가 수립할 수 있는 여지를 두고 있으나, 어디까지나 시장·군수 판단에 의해 수립여부를 결정하는 임의 계획 차원에서 제시하고 있음.

- 농어촌개발 정책이 다양한 개발사업들을 효과적으로 아우르는 계획적 안목이 절대적으로 요구되고 있음이 강조되는 대목임.
- 위축된 농어촌경제에 활기를 불어 넣고, 열악한 농어촌 생활 및 복지 환경을 개선하는 다양한 문제를 대상으로 효과적인 대안을 도출하기 위해서는 합리적인 문제해결 절차와 과정을 제시하는 계획적인 안목과 접근이 필요하다는 것임.

### ③ 실현수단의 강구

- 어려운 여건 속에서 다양한 정책프로그램을 고려하는 종합적인 개발계획이 합리적으로 제시되었다손 치더라도 그것을 실현하는 현실적인 충분한 수단이 동시에 강구되지 않으면 실효성 없는 종이계획에 불과할 것임.
- 개발계획의 실효성을 확보해 주는 수단으로서는 기본적으로 적극적인 개발행위를 뒷받침하는 재정기반과 상충하는 다양한 이해관계를 조정하고 강제함으로써 개발의지를 실현할 수 있는 계획권력을 들 수 있음.
  - 전자는 농촌개발 계획에 소요되는 사업비의 확보 여부에 관한 문제이며, 후자는 대체로 농촌개발 행위가 바람직한 모습으로 이루어지도록 개발행위를 유도하고 제한하는 토지이용계획 문제를 의미함.
- 이러한 관점에서 볼 때 현재 이루어지고 있는 많은 농촌개발계획의 경우 재정기반이 확보되지 않는 계획만의 계획으로 존재하고 있음. 기껏해야 단위사업별로 한정된 범위에서 사업비를 배분하는 정도에 그침.
- 더욱이 농촌토지이용에 관한 제도적 기반은 아직 전혀 구축되지 못하고 있어 토지이용문제까지 아우르는 개발계획은 전무한 실정임.
  - 농촌지역의 합리적 토지이용에 관한 생각도 이제 겨우 그 필요성을 인식하는 수준에 머물고 있음.
  - 그동안 도시지역은 도시계획에 의해 계획적으로 이용·관리되었지만 농어촌지역은 나머지지역으로서 토지이용계획 없이 '농지법', '산림법',

‘자연환경보전법’ 등 개별법에 의해 관리되어 왔음.

- 그러다가 최근 준농림지 난개발 문제가 불거지면서 2003년 1월 국토이용법체계가 바뀌어 기존의 ‘국토이용관리법’과 ‘도시계획법’이 통합되어 ‘국토의 계획 및 이용에 관한 법률’이 도입되게 되는데,
  - 이를 계기로 농어촌지역도 법체계상으로는 법정 지역계획수립 대상지역으로 일단은 포함되기에 이룸.<sup>6)</sup>
  - 이러한 새로운 국토계획법 시행으로 농어촌지역에서도 실효성있는 계획적 개발수단이 일정 부분 확충되게 된 것은 사실임.<sup>7)</sup>
  - 그럼에도 즉, 농어촌지역을 법정 지역계획 범역으로 포섭은 하였음에도, 그 내용을 뜯어보면 단지 도시계획적 발상을 연장하고 확대하는 수준에 불과함. 규제중심의 토지이용을 제한하는 일부 도시계획 수단들을 도입하는 수준에 그치고 있다는 것임.
  - 결과적으로 여전히 농촌지역적 특성을 반영한 토지이용계획의 사각지대로 그대로 남아있음.
- 어려운 폭넓은 농어촌개발 문제에 효과적으로 접근하기 위해서는 우선 종합적인 안목에서 문제를 조망하고 합리적인 해결방안을 모색해가는 계획적 접근을 요구하고 있으며,
  - 나아가 이러한 개발이 실효성을 확보할 수 있는 계획수단 즉, 재정확보와 토지이용계획 수단의 확보 문제에도 소홀해서는 안될 것임을 강조하고 있음.

6) 동법에서는 도시지역과 농어촌지역 구분 없이 행정구역 단위로 종합적인 계획을 수립하도록 하고 있으며, ‘시·군기본계획’은 20년 단위로, ‘시·군관리계획’은 5년 단위로 입안하도록 하고 있음.

7) 그 변화를 다음과 같이 요약할 수 있음. 즉, 일정 규모 이상의 개발행위는 지구단위계획이라는 상세계획에 의해 집단적·체계적 개발을 유도하고, 그보다 작은 소규모개발 행위는 개발행위허가제를 도입함으로써 난개발을 방지할 수 있도록 한 것이 변화의 요체임.

## II. 해외 농촌계획제도의 검토와 정책적 시사점

- ① 문제의 제기
- ② 농촌계획의 존재형태 및 체계
- ③ 농촌계획의 내용과 주체
- ④ 농촌의 지역적인 특성을 살리기  
위한 토지이용
- ⑤ 포괄보조금과 계획의 연계
- ⑥ 정책적 시사점



## II. 해외 농촌계획제도의 검토와 정책적 시사점

### 1] 문제의 제기

- 최근 농촌개발정책은 근본적인 변화에 직면하고 있음. 2000년을 전후하여 농촌개발은 농촌공간이 보유한 총체적인 자원의 활용을 통하여 농촌을 활성화시키는 방향으로 전개되고 있음. 종래의 농업생산성의 향상 및 생활환경개선 위주의 정책만으로는 한계가 있다는 인식에 기초함. 또한 농촌주민의 삶의 질 향상과 관련된 교육, 복지, 문화 등의 부문이 농촌개발의 새로운 영역으로 추가되고 있음.
- 농촌개발정책과 농촌계획제도는 불가분의 관계에 있음. 다양하고 융복합화 되는 농촌개발사업들을 보다 효과적으로 시행하기 위해서는 새로운 정책방향에 적합한 농촌계획제도의 개선을 필요로 함.
  - 첫째, 농촌개발정책의 다양화와 융복합화에 따라 농촌개발사업에 참여하는 중앙 부처의 수는 증가하고 있음. 그러나 개별 부처는 개개의 사업별로 농촌계획을 수립하는 것이 일반적임. 부처별 농촌개발사업은 사업이 시행되는 시군단위의 전체 공간속에서 통합되지 못함에 따라 지역전체의 사업의 효율성을 떨어뜨리고 있음. 왜냐하면 기존의 농촌계획은 부처별 개별사업을 효과적으로 연계시킬 수 있는 실질적인 장치를 가지고 있지 못하기 때문임.
  - 둘째, 현재의 농촌계획은 내용적 측면에서 한계를 노정하고 있음. 중앙정부적인 시각에서 부처별 사업을 지방에서 어떻게 효과적으로 시행할 것인지 또는 농촌공간의 부문적인 영역의 사업에 한정하고 있어서, 지방이 원하는 사업의 수행 또는 지방의 종합적인 발전을 위한 계획으로서 기능하고 있지 못함.
  - 셋째, 지금의 농촌계획은 농촌의 계획적인 토지이용의 측면에서 많은 문제점을 가지고 있음. 현재의 농촌 용도지역으로서는 농촌공간이 보

유하고 있는 다양한 자원을 활용하여 농촌을 활성화시킬 수 없음. 현재의 용도지역은 국가전체적인 관점에서 보전 또는 개발의 측면만을 고려하여 형성되었기 때문에, 개개 지역이 가지는 공간적인 특수성과 자원의 활용가능성을 염두에 두고 있지 않음. 뿐만 아니라 농촌공간을 개발함에 있어서 생산 공간인 경지와 수계, 생활공간인 취락공간을 분리하여 개발함에 따라 농촌전체의 총합적이고 특색 있는 공간을 창출하지 못하고 있음.

- 한편 지금의 정부에 들어와서 국가균형발전위원회는 기초생활권 단위인 시·군의 발전을 위하여 지역개발사업을 통폐합하여 대분류하고 균특회계에 포함된 예산을 포괄보조 하겠다는 의지를 표명하고 있음. 이러한 조치는 시·군단위에 있어서의 발전계획의 수립을 활성화시킬 것으로 전망됨. 시·군단위의 발전계획이 없이는 포괄보조금을 효과적으로 사용할 수 없는 것은 자명한 일임. 시·군단위의 발전계획에 대한 논의는 바로 농촌계획의 도입과 깊이 관련되어 있음.
- 본 연구의 주된 관심은 선진국의 농촌계획제도의 검토를 통하여 현재의 한국농촌계획제도가 안고 있는 문제점을 해결할 수 있는 시사점을 찾고자 하는 것임. 해외 농촌계획제도를 접근하는 방법은 여러 가지 각도에서 검토될 수 있겠으나, 전술한 한국의 농촌계획이 당면하고 있는 현실적인 문제점과 관련시키면서 접근하고자 함.
  - 첫째, 해외 기초자치단체 단위의 농촌계획은 어떤 형태로 존재하고 있는 것인지에 대한 것임. 특히 도시계획 및 토지이용계획의 관련성 속에서 농촌계획의 체계와 위치를 살펴보고자 함.
  - 둘째, 해외 농촌계획의 내용과 주체의 변화를 검토하고자 함. 종래의 농업생산성 및 농촌공간의 물리적 시설물의 개선에 중점을 두었던 방식에서 현재의 내용상의 흐름과 개발주체의 변화를 추적하는 것임.
  - 셋째, 해외 농촌계획이 농촌공간의 보유자원을 활용하기 위하여 그리고 농촌공간을 하나의 전일적이고 총체적인 공간으로 접근하기 위해서 시행하고 있는 토지이용계획제도를 검토하는 것임.

- 넷째, 선진국의 포괄보조금의 운용 및 계획과의 연계사례에 대한 검토를 통하여 외국의 예산제도에 대한 이해를 넓히고 한국에서 시행하고자 하는 포괄보조금제도의 의미와 시사점을 찾고자 하는 것임.

## ② 농촌계획의 존재형태 및 체계

- 농촌계획의 존재형태는 두 가지 기준으로 접근할 수 있음. 하나는 도시계획과 농촌계획이 분리되어 있는 것인지 또는 통합되어 있는 것인지의 관점임. 다른 하나는 농촌계획과 토지이용계획이 통합되어 있는 것인지와 분리되어 있는 것인지의 관점임.

<표 2-1> 농촌계획의 분류형태

		토지이용계획	
		통합	분리
도시와 농촌계획	일원적	유형 I	유형 II
	이원적		유형 III

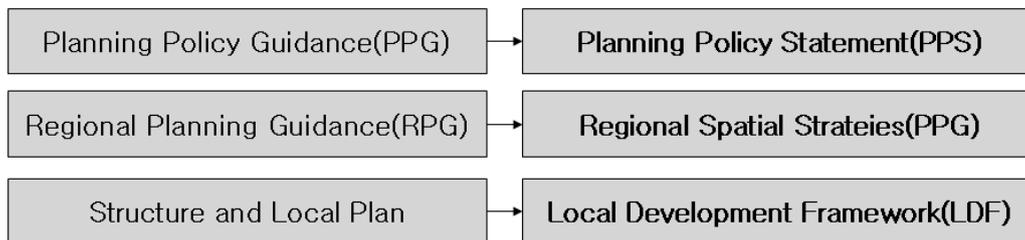
### 2.1) 유형 I

- 유형 I 은 도시계획과 농촌계획이 일원적이면서 토지이용계획도 통합되어 있는 경우로서 영국이나 독일이 이에 해당
- 영국의 국토계획은 도시·농촌계획법(Town and Country Act, 1937)에 근거하고 있음. 이 법의 기본적인 생각은 토지는 단순히 시장원리에 의한 것이 아닌, 국민전체의 이익을 위하여 이용되어야 하고, 난개발의 규제에 큰 역할을 부여하고 있음. 한편으로는 농업의 진흥이나 토지이용 그 자체는 농업정책의 과제로서 취급되고, 도시와 농촌계획의 농업문제로는 다루어지지 않음.

- 영국의 국토계획은 두 가지로 구분이 됨. 하나는 대도시권 이외지역에 해당되는 2 계층제 지자체의 경우(non-metropolitan county) 카운티(county) 단위의 지역계획으로서 마스터플랜이라고 볼 수 있는 구조계획(structure plan)과 디스트릭트(district)단위의 상세한 지방계획(local plan)을 수립함. 다른 하나는 대도시권 및 수도권에 해당되는 단일계층 지자체(metropolitan county)의 경우에는 통합발전계획(unitary development plan; UDP)을 수립하며, 통합발전계획은 구조계획의 성격을 지니는 1부와 지방계획의 성격을 지니는 2부로 구성됨.
  - structure plan이 원칙을 결정하는 데 반하여, local plan은 상세한 토지이용 및 건축방법 등을 규정하고 있음. 도시부에서는 건축용도에 부가하여 높이, 지붕의 장식, 벽의 색 등 까지 상세하게 규정하고 있으나, 농촌부에서는 건축물에 관한 규정은 도시와 동일하지만, 농지에 대하여는 보전구역의 조닝 등이 행해지는 정도이며, 농업의 바람직한 방향까지는 정하고 있지 않음(農村土木學會, 2003;266).
  - 영국의 계획제도는 계획허가제(planning permission)에 근거하고 있으며, 모든 개발행위는 지방계획청의 허가를 받는 것을 원칙으로 하고, 허가의 기준은 해당 지방의 장기적인 미래상을 담고 있는 발전계획(development plan)과의 합치여부임.
  
- 영국은 계획 및 토지수용법(Planning and Compulsory Act 2004)을 제정하여, 국토계획제도를 근본적으로 변화시키고 있음. 지방자치단체는 동법에 근거하여 새로운 계획제도인 지역개발계획체계(Local Development Framework; LDF)를 수립해야만 함. 기존의 계획은 2007년 3월까지만 유효함. LDF는 기존의 전통적인 토지이용계획에서 탈피하여 현장 중심의 아름답고 살고 싶은 공간을 창출하기 위하여 지역전체의 관점보다는 개선할 필요가 있는 장소에 대한 설계적인 접근을 하고 있음(김명수, 2006).
  - 구체적으로는 다음과 같은 목적을 지니고 있음(송미령외, 2003; 27). 첫째는 기존계획체계의 위계를 단순화함으로써 신속하고 유연하게 상황변화에 대처할 수 있게 함. 둘째는 계획수립과정에서 커뮤니티 단위의 참여를 강화함. 셋째는 기존 개발계획이외의 다양한 지방발전전

략 및 계획들을 새로운 계획제도인 LDF에 통합시킴.

- 새로운 계획제도는 커뮤니티 주민이 계획의 전면에 서서 현장 중심의 문제를 해결하거나 새로운 비전과 목표를 달성할 수 있는 계획서의 수립에 참여하고, 집행 프로그램별로 실행을 위한 로드맵을 작성할 뿐만 아니라 다양하고 광범위한 실행 및 개발수단을 강구하고, 계획의 모니터링과 평가체계를 구축하여 지속적 계획체계를 구축하고 있음 (김명수, 2006).



<그림 2-1> 영국 계획체계의 변화

- 독일에서는 국토계획, 지역계획, 도시계획, 농촌계획 등 공간의 형성에 관한 조치를 총칭해서 raumordnung(공간질서형성)이라고 부름. 국토는 원칙적으로 연방건설법전(1960)에 의해서 건축이 금지되어 있으며, 건축행위가 허가되기 위해서는 당해토지가 기초자치단체가 작성하는 건설관리계획 중에서 기존의 건축지에 연결되어 있는 토지(기초자치단체 조례에 연담건축지구로서 지정되어 있음)이거나, 지구상세계획(B plan) 구역에 속한 지역이어야 함.
- 건설관리계획은 토지이용계획(약칭 F plan)과 지구상세계획(약칭 B plan)으로 구성됨. F plan은 기초자치단체 전역을 대상으로 하고 10-20년의 미래를 내다본 종합적인 토지이용계획을 정하는 기본계획으로서 실시계획과는 차이가 있으며 공적계획기관은 이것을 준수해야 함. B plan은 街區의 일부에 대하여 건축물 내지는 가로를 질서 있게 하기 위한 계획이며, 건축물의 토지이용구분, 이용률, 건축부지의 최소규모, 건물의 배치, 건축지정선, 건축형식, 시설용지의 지정 등을 상세하게 규정함.

- 독일의 경우는 기초자치단체가 스스로의 책임으로 조례로서 F plan, B plan 계획을 수립할 수 있는 권한(이른바 計劃高權)을 가지고 있으며, 위반건축에 대한 대처는 매우 엄격하고, F plan은 공공기관을 구축하고, B plan은 사인을 구축함.
- 영국과 독일의 국토계획의 경우 도시와 농촌을 구분하지 않고 기초자치단체가 국토계획을 수립하고 또한 토지이용계획이 통합되어 있다는 면에서 유사함.

## 2.2) 유형 II

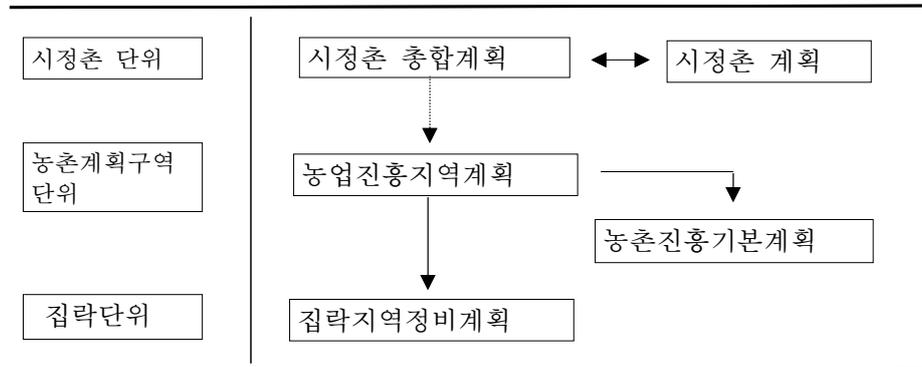
- 유형 II는 일본에 있어서 도시와 농촌이 포함되어 있는 시정촌 전체를 단위로 하는 발전계획적인 성격을 가지는 시정촌 총합계획을 수립하는 경우.
- 일본의 국토계획은 國土總合開發法(1950)에 의하여 행정구역 계층에 따라 全國計劃과 都道府縣計劃으로 구분됨. 시정촌단위의 국토계획은 수립되고 있지 않고 국토계획과는 별도로 국토이용계획법(1974)에 의한 국토이용계획이 전국단위, 도도부현단위, 시정촌단위에서 수립되고 있음. 따라서 국토계획체계 및 토지이용계획체계는 이원적이고 다른 근거법에 의하여 수립되고 있음.

<표 2-2> 농촌지역을 대상으로하는 현행의 종합계획

계획의 명칭	근거법	소관성청	대상지역	계획내용
市町村總合計劃	지방자치법	자치성	시정촌전체	시정촌행정의 전분야를 대상으로 하는 종합계획
市町村農業振興地域整備計劃	농진법	농림수산성	농업진흥지역	농업진흥을 위한 기본계획
農村總合整備計劃	없음	구국토청	농업진흥지역	농촌정비를 위한 기본계획
農村振興基本計劃	없음	농림수산성	농업진흥지역	농촌정비를 위한 기본계획

자료: 農村土木學會(2003:40).

<그림 2-2> 시정촌에서의 농촌계획체계



주: 1) 시정촌계획은 국토이용관리법에 근거한 시정촌단위의 토지이용계획임  
 2) 시정촌의 도시계획구역을 대상으로 도시계획이 별도로 수립됨

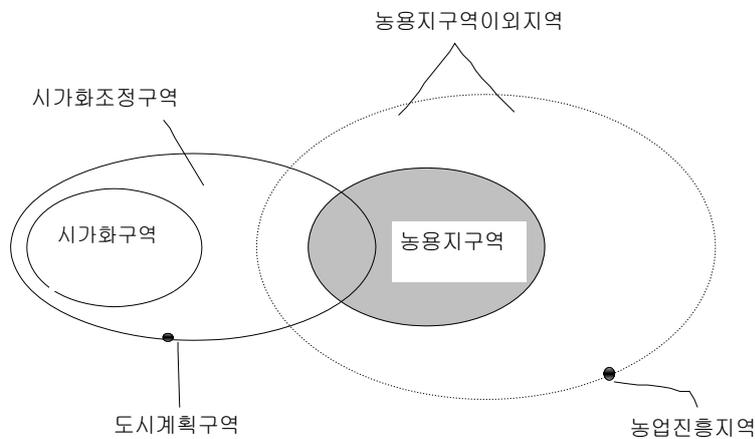
- 「시정촌총합계획」은 시정촌 전역을 대상으로 하고, 행정의 전 부분을 포함하는 시정촌 레벨의 최상위의 지역계획임. 대상지역이 시가지도 포함되어 있기 때문에 농촌계획이라고는 말할 수 없으나, 농촌부가 주가 되는 町村에 있어서는 실질적으로도 가장 종합적이면서 체계적인 농촌계획이라고 볼 수 있음.

### 2.3) 유형 III

- 일본에 있어서 농촌계획법이라는 독자적이고 체계적인 계획법은 존재

하고 있지 않지만, 도시지역의 도시계획법(1968)에 대응하는 차원에서 농업진흥지역을 대상으로 농업진흥지역의 정비에 관한 법률(이하 ‘농진법’이라 함)(1969)을 제정하고 계획을 수립하고 있음. 이는 농촌지역에 가까운 농업진흥지역을 대상으로 하고 있다는 면에서 광의의 농촌계획이라고 볼 수도 있음. 그러나 주로 농업생산의 구조개선과 기반확충에 주안점을 두고 있었기 때문에 본격적인 농촌계획법으로 보기에는 한계를 가짐.

<그림 2-3> 도시계획구역과 농촌계획구역의 관계



자료: Rural Development Planning Commission(1992:54).

- 현재, 일본에는 법정 농촌계획은 존재하고 있지 않으나, 계획대상지역에 농촌부가 포함된 총합계획으로는 지방자치법에 기초한 기본구상을 핵으로 하는 「시정촌총합계획」, 농진법에 기초한 「시정촌농업진흥지역정비계획」, 구 국토청 소관의 「농촌총합정비계획」 및 그것을 계승한 「농촌진흥기본계획」의 4가지가 있음(표 3-2).
- 「시정촌농업진흥지역정비계획」은 농업진흥지역을 대상으로 하는 농업진흥을 위한 마스터플랜임. 농업이외 부문의 계획내용도 포함하고 있어서 형식적으로는 농촌계획에 가까운 내용을 포함하며, 시정촌총합계획의 농업분야의 부문계획적인 성격을 가지고 있음.
- 「농촌총합정비계획」은 주로 농업진흥지역을 대상으로 하는 농촌정비

를 위한 마스터플랜임. 시정촌총합계획이나 시정촌농업진흥지역정비계획에서는 농촌정비는 하나의 부문계획으로 위치가 부여되어 있으나, 농촌총합정비계획에서는 농촌정비가 계획의 중심적인 내용임.

- 「농촌진흥기본계획」은 중앙성청의 재편에 의하여 국토청이 폐지됨에 따라, 농림수산성이 구국토청 소관의 농촌총합정비계획을 승계한 것임. 농촌진흥을 위한 기본계획으로서 전술한 구국토청의 농촌총합정비계획보다도 광범위한 계획내용을 포함하고 있음.
- 영국, 독일, 일본의 계획체계는 행정구역의 계층에 따라 구분이 되고 어 농촌만을 대상으로 별도의 농촌계획을 가지고 있지 않음. 반면, 일본의 경우는 시정촌내의 농업지역을 대상으로 하는 농촌계획에 가까운 측면을 보유하고 있음. 영국과 독일의 경우는 행정구역을 단위로 하는 지역계획은 존재하나 행정구역내에서의 농촌계획은 가지고 있지 않음. 한편, 영국과 독일의 경우는 국토계획법과 토지이용법이 일원화되어 있는 반면에, 일본의 경우는 분리되어 있음.

### ③ 농촌계획의 내용과 주체

#### 3.1) 중앙정부적 시각의 농촌개발정책의 수행을 위한 농촌계획

- 영국의 농촌정책은 1987년까지는 농업구조정책과 농산물시장정책 위주로 운영되었으나, EU의 구조기금의 개혁이 시작된 1988년 이후 농촌에 대한 공간적 개념이 적용되었음(김수석외, 2005:25).
  - 1988년 이후 1999년까지는 EU의 구조기금의 개혁에 따라 형성된 목적5b 정책이 통상산업부에 의해서 시행되었으며, 농업이나 농가에 대한 지원보다는 농촌지역의 경제적·사회적 여건개발, 자연환경보전 등 비농업부문에 대한 지원형태였음.
  - 2000년 이후 현재까지는 농촌정책이 농업과 연결되어 본격적으로 활

성화되기 시작된 시기로서 환경식품농촌부의 주도로 이전의 목적5b 정책(2000년 이후 목적2 정책에 통합)을 잉글랜드 농촌발전프로그램(ERDP)으로 개발하여 시행하고 있음.

- 2000년 이후 실시되고 있는 영국의 농촌정책으로는 잉글랜드 농촌발전 프로그램(ERDP), 목적1 지역정책, LEADER+프로그램이 가장 대표적인 것임.

<표 2-3> EU의 구조기금의 목적구분

목적	지역의 특성	예산분야
목적 1	발전이 낙후된 지역으로 일인당 국민소득이 EU 평균의 75% 미만인 지역	ERDF, ESF, FIG, EAGGF지도부문
목적 2	지역산업의 쇠퇴에 따라 사회경제적 지원이 필요한 지역	ERDF, ESF
목적 3	교육, 훈련, 고용에 관한 정책 및 시스템의 개선이 필요한 지역	ESF

주: ERDF(유럽개발기금), ESF(유럽사회기금), FIG(유럽사회기금), EAGGF(유럽농업지도보 증기금)  
 자료: 김수석외(2006:52)

- 잉글랜드 농촌발전프로그램(ERDP)은 1999년 이전에 실시되던 목적5b 정책이 개편된 것으로서 추진주체가 통상산업부에서 환경식품농촌부(DEFRA)로 바뀌고, 정책의 내용도 비농업적인 농촌개발정책에서 농업과 관련된 농촌개발까지 포함하는 형태로 바뀌었음.
- ERDP는 기본적으로 공동농업정책(CAP)의 농촌개발규정에 따라 시행하는 프로그램이며, 각 지역에서 자신의 실정에 알맞은 사업을 도입하기 보다는 EU의 규정에 따라 중앙정부차원에서 결정된 정책 프로그램을 지역에 적용하는 형태를 띠고 있음. 다시 말하면 전국적인 단위의 농촌발전계획에 근거하여 각 지역이 지역계획을 작성하는 방식으로 이루어지고, 계획의 수립 및 실시과정에 있어서 중앙정부가 주도적인 역할을 함(김수석외, 2006:37).
- ERDP는 전국계획과 지역계획으로 나누어지며, 전국계획은 환경식품농

촌부에서 작성하고 농촌지역의 현황과 발전목표, 7년간 운용될 예산, 정책의 내용 등이 포함됨. 지역계획은 지방행정체제와 지리적인 여건을 고려하여 구분된 9개의 지역에서 작성하고 각 지역의 사회적, 경제적 현황과 특성에 대한 분석과 구체적인 정책목표, 지원 및 예산조달, 집행계획을 포함.

- 전국계획에서 제시된 영국의 농촌 및 전원지역에 관한 정책의 기본목표는 모든 국민에게 혜택을 줄 수 있는 영국농촌의 독특한 환경과 사회·경제구조를 유지하고 강화하는 것임.
  - 농촌지역의 빈곤 제거 및 경쟁력과 지속가능성을 보유한 농촌
  - 농촌주민들의 다양한 사회적, 경제적 서비스를 이용
  - 농촌공동체의 유지·발전
  - 야생동식물의 다양성 유지와 농촌경관의 보전
  - 일반인들이 농촌에서 다양한 가치의 이용
  - 정부, 정부기관, 민단단체들 간의 협력을 통한 효과적인 정책의 실시
  
- 영국정부는 2000년부터 2006년까지 총 17억 파운드(약 27억 유로)를 지원하자는 계획을 세웠으며, 지속가능한 농촌경제의 창출을 위한 조건불리지역의 보조와 농촌환경의 보존과 강화를 위한 농업환경정책의 비중이 높음.

<표 2-4> 농촌발전예산 지원분야 및 계획

사업분야	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	계
농가개선을 위한 투자	0.0	0.5	0.7	0.9	1.2	1.3	1.5	1.0
직업훈련	0.0	1.1	1.2	1.5	1.5	1.4	1.8	1.3
조건불리지역 보조	28.4	22.6	18.9	15.5	12.9	9.6	8.5	15.2
농업환경정책 지원	56.0	57.5	56.4	56.8	57.0	59.6	57.5	57.4
농산물가공, 유통개선	0.0	1.2	2.9	3.3	3.0	2.0	3.6	2.6
농지조림사업	10.4	10.5	11.1	10.8	10.1	10.2	9.4	10.3
기타 조림사업	5.2	4.4	4.5	4.0	3.6	3.4	3.1	3.9
농촌기업지원사업	0.0	2.2	4.4	7.2	10.7	11.7	14.7	8.4
총계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 농촌자원개발연구소(2006:53)

- ERDP는 토지기준 지원시책(land-based schemes)과 사업별 지원시책(project-based schemes)의 2가지로 구분되어 시행됨. 토지기준 지원시책은 농민의 자발적인 참여를 원칙으로 하고 농지의 소유 또는 경영면적을 기준으로 보조금을 지급함. 사업별 지원시책에 따른 지원금은 농민, 비농민 또는 지역단체를 대상으로 하며, 각 지역의 농촌개발서비스(RDS)에 제출된 사업계획서에 대한 심사결과를 거쳐서 지원대상사업과 지원금액이 결정됨.

<표 2-5> ERDP 프로그램의 구분

정책분야	프로그램의 종류
토지기준 지원시책 (land-based schemes)	전원관리인 시책(countryside stewardship scheme) 환경민감지역 시책(environmentally sensitive areas scheme) 유기농업지원 시책(organic farming scheme) 산림지원 시책(woodland grant scheme) 농지조림 지원시책(farm woodland premium scheme) 에너지작물 지원시책(energy crops scheme) 구릉지 농장지원 시책(hill farm allowance)
사업별 지원시책 (project-based schemes)	에너지작물 지원시책(energy crops scheme) 농업기업지원 시책(rural enterprise scheme) 직업훈련지원 시책(vocational training scheme) 가공, 유통지원 시책(processing and marketing grant scheme)

자료: 김수석 외(2006:40)

- 영국의 ERDP(England Rural Development Programme)는 DEFRA내의 ERDP 이사회(Ministry of Board)가 농촌개발에 관한 정책결정을 하고 ERDP프로그램운영부(Programme Board)는 결정된 정책결정사항이나 지침을 전달하는 역할을 수행함. 시행 및 관리는 DEFRA 산하 농촌개발청(RDS: Rural Development Service)에서 담당하고 있으며, 9개의 지역사무소를 두고 있음.
- RDS의 주요역할은 DEFRA를 대신하여 각 지역에서 농촌발전정책의 수립과 추진, 관리를 총괄적으로 책임지고 있는 기관임. 일반적인 지역발전정책이 중앙정부의 지역사무소(GOs)를 주요책임기관으로 선정하고 있는데 반하여, ERDP만이 유일하게 DEFRA의 지역사무소인

RDS를 통해서 실시되고 있음.

- 일본에 있어서도 종래의 농업기본법을 전면 개정하여 1999년에 새로운 시대의 새로운 비전을 담은 '식료·농업·농촌기본법'을 제정한 바 있음. 신기본법은 식료의 안정적인 공급, 다원적인 기능, 농업의 지속적인 발전을 포함하여 농촌진흥이라는 기본방향을 명시하고 있음.
- 농촌진흥을 위한 일본 농림수산성의 구체적인 정책은 동법에 의거 '식료·농업·농촌기본계획'(2000, 2004)을 수립하고 지역자원의 보전관리 정책의 구축, 농촌경제의 활성화, 도시와 농촌의 공생과 다양한 주체간의 참여 촉진, 쾌적하고 안전한 농촌의 삶의 공간의 실현 등의 전략이 시행되고 있음.
- 종래의 농업중심의 농림수산성이 농업을 포함한 농촌진흥의 문제까지 담당하게 되었으며, 이를 위하여 농림수산성 구조개선국과 구국토청의 지방진흥국의 일부기능(농촌부문)을 통합하여 농림수산성 농촌진흥국으로 개편한 바 있음.

### 3.2) 지방자치단체 단위의 계획내용

- 영국의 경우 2004년 계획 및 토지수용법의 제정과 함께, 기존의 물적 계획이고 토지이용계획적인 성격의 계획이 새로운 관점에서 근본적으로 변화되고 있음. 영국의 LDF가 추구하는 공간계획에 대한 단일한 정의는 없지만, 비전(vision)제시적 접근, 광범위한 접근, 참여적 접근, 통합적 접근, 대응적 접근, 집행적 접근의 6개의 핵심적인 원리가 적용되고 있음(김명수, 2006).
  - 비전제시적 접근 : 지역이 어떻게 개발되고 변화할 것인가에 대한 분명하고 현실적인 비전의 제시
  - 광범위한 접근 : 좁은 의미의 토지이용계획을 넘어서 사회경제적, 환

경적 이슈를 소개하고 이들을 토지이용과 관련시킴으로써 지속가능한 발전목표를 달성하기 위한 기준을 제시

- 참여적 접근 : 지역사회와 이해당사자의 필요, 이슈, 요구사항을 고려하기 위하여 지역사회 참여를 위한 기반의 강화
- 통합적 접근 : 다양한 전략과 정책을 집행하기 위한 소개와 설명
- 대응적 접근 : 모니터링을 통해서 정보를 제공하는 융통성 있는 접근이 필요
- 집행적 접근 : 규제를 포함한 수행 기반의 확립과 힘과 자원을 가진 다른 조직들과 계획의 목표를 달성하기 위한 방법론의 모색

○ 계획수립의 주체는 공공성에 기반을 둔 지방정부가 주도적으로 계획을 수립하지만, 다양한 형태의 주민참여가 보장되어 있음. LDF 내에 주민참여의 방법과 과정을 규정하고 있음. 또한 계획지원단(planning aids)을 두어서 계획가를 고용할 수 없는 사람 또는 커뮤니티에 계획수립에 대한 자문, 계획서의 제출, 미승인시 의의제기, 공청회에서의 의사표현 등을 도와줌. 계획지원단은 지방정부와 전적으로 독립적이고, 대부분 왕립도시계획위원회(royal town planning institute)에서 운영됨(김명수, 2006).

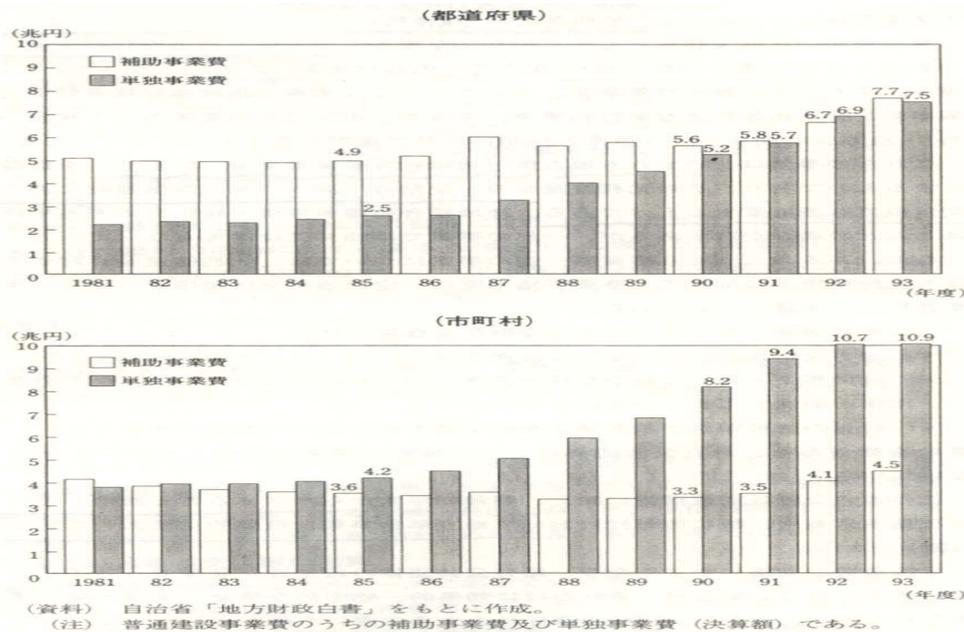
○ 일본의 경우 국토총합개발법에 의한 시·정·촌단위의 물적 계획은 없고(국토이용관리법에 의한 시·정·촌단위의 토지이용계획은 있음), 다른 법률에 의하여 물적계획적 성격의 계획과 농업, 농촌에 있어서의 사회·경제적인 요소를 고려할 수 있는 계획 등이 다양하게 구비되어 있음.

- 농촌계획을 내용상으로 구분할 경우, 농촌의 공간의 장기적인 발전방향 및 물적 시설물의 개발을 주 대상으로 하는 공간계획(이른 바 물적계획)과 농촌의 사회·경제적인 측면을 주 대상으로 하는 사회·경제계획으로 나누어짐. 시·정·촌총합계획과 시·정·촌농업진흥지역정비계획은 양자를 포함하는 계획으로 볼 수 있고, 농촌총합정비계획은 공간계획에 가깝고, 농촌진흥기본계획은 공간계획을 기초로 하면서

사회·경제계획을 포함하는 계획이라고 볼 수 있음(農村土木學會, 2003:41).

- 일본에 있어서 시·정·촌단위의 계획(시·정·촌총합계획)의 내용은 무라쓰꾸리라는 이름으로 널리 알려져 있음. 무쓰꾸리는 이론상 지역주의(regionalism)와 내발적발전론(endogenous development)에 기초함. 농촌을 도시민에게 열린 공간으로 상정하고 지역자원의 활용을 통하여 지역경제의 활로를 모색하는 동시에 자연환경의 보전 및 농촌경관의 디자인을 통하여 농촌지역을 매력적인 공간으로 주민스스로의 참여와 힘으로 만들어나가는 것임(윤원근, 2003:254-269).
- 일본에 있어서 시정촌의 경우 단독사업의 비중이 월등히 높아지는 방향으로 변화하고 있음. 지방단독사업에 대한 재원의 지원책으로는 첫째, 지방교부세라고 하는 안정적인 재원을 확실히 제공하여 지방자치단체의 자율성과 창의성을 발휘하기가 용이하게 하고(지방채의 원리금 상환의 일정비율을(30-50%) 지방교부세로서 재원을 충당할 수 있게 함), 둘째, 기채의 허가신청수속이 보조금의 신청수속에 비하여 상대적으로 간편하게 하는 것을 들 수 있음(望月達史, 1995:15).

<그림 2-4> 일본의 지방자치단체의 보조사업비와 단독사업비의 변화



자료: 望月達史(1995:16)

- 무라쓰꾸리에 의한 지방의 단독사업의 비중이 늘어나면서 농촌개발의 주체도 많은 변화를 겪었음. 1970년대 후반 지방의 단독사업 비중의 증대는 지방정부 기능의 확대를 가져왔음. 1980년대 중반에는 지방발전을 위한 민간자본의 활용의 필요성에 따라 지방공사의 설립이 일반화되었음. 1980년대 후반이후 90년대에는 NPO(非營利活動促進法: 1988)의 급격한 증가 및 지역주민의 참여(地方分權一括法:1999)에 대한 논의가 활발히 전개되고 있음.

#### ④ 농촌의 지역적인 특성을 살리기 위한 토지이용

##### 4.1) 지구단위계획제도의 운용

- 영국과 독일의 기본적인 토지이용제도는 계획에 의한 토지이용제도(land use planning system)임. 이 제도는 기본적으로 개발이 일어나는 지구를 대상으로 선 계획을 한 후에 개발이 시행되는 특징을 가지고 있음. 선 계획을 하는 과정에서 주민의 참여와 지역의 공간적인 특성을 충분히 반영할 수 있는 장점이 있음.

##### 4.2) 용도지역의 세분화를 통한 토지이용의 유도

- 일본에 있어서 농업지역은 “농진법”에 근거하여, 농용지구역과 농용지구역이 아닌 구역(이른 바 농진백지)으로 지정됨. 농용지구역의 농지는 농진법과 농지법에 의하여 전용이 강하게 제한되고 있음. 그러나 대도시근교지역의 시가화조정구역에 포함된 농지의 경우는 시가화구역과 크게 다르지 않을 정도로 농지의 무질서한 전용이 일어나고 있으며, 농촌경관의 훼손을 초래하고, 주변의 농업생산에도 지장을 가져오고 있음.

- 최근에는 일반 농촌지역에 있어서도 이러한 무질서한 개발에 대한 우려의 목소리도 높음. 특히 중요한 문제의 하나는 시가화조정구역에 인접하는 리산구역(里山區域)의 임지가 무질서하게 전용되고 있으며, 임지는 농진법이나 농지법의 규제를 받지 않고, 삼림법(森林法)을 적용하는 데도 한계가 있어 농지보다도 전용이 극심하게 일어나고 있음.
- 한편으로는 WTO 체제이후 농업·농촌지역이 가지고 있는 외부경제의 확보에 대한 요구가 나타나고 있음. 특히 농업소득의 한계를 극복하기 위한 농촌지역의 다원적인 이용이라는 관점에서 농촌을 단순히 식량을 생산하는 공간으로서 보지 않고, 농촌을 활용가능한 다양한 자원을 보유하고 있는 적극적인 개발 대상공간으로 접근하고 있음(熊谷 宏, 2000).
- 농촌지역 농지의 무질서한 전용과 위반전용을 근본적으로 방지하고 임지도 포함하여 일체적으로 보전하면서 농가와 지역, 현재와 장래의 지역주민의 각 각의 관점에서 그 농지를 일층 유효하게 활용할 수 있도록 하기 위한 방안이 모색되고 있음. 토지이용도 과거의 규제를 위한 것이 아닌 오히려 농촌이 가지고 있는 자원을 활용할 수 있는 하나의 새로운 제도로써 지원을 위한 접근이 더 중요시되고 있음.
- 長野縣의 松川村은 토지이용의 제도로써 기능해 왔던 각종 제도들을 보완할 수 있는 새로운 장치로서 토지이용에 관한 조례제정을 통하여 독자적인 용도구역을 지정하고 이를 기초로 농촌정비계획의 수립을 시도하고 있음.
  - 송천촌은 대도시 근교의 농촌이 아닌 일본의 산간지대에 위치한 농촌이라는 측면에서 도시적인 토지수요의 외압의 관점보다는 그 지역이 가지고 있는 아름다운 경치와 경관을 더 보존하는 방향의 성격이 더 강하다는 면에서 시사하는바 큼.
  - 松川村은 長野縣의 북서부에 위치하며, 新宿으로부터 급행열차를 이용할 경우 4시간 정도 소요됨. 송천촌은 有名山으로 대표되는 웅대한 북

알프스 연봉이라고 불리는 산들을 배경으로 水田과 屋敷林이 점재하는 특징적이고 아름다운 경관, 물, 대지와 녹으로 형성된 환경자원에 혜택을 받고 있는 곳임.

- 특히 넓은 농지와 그곳에 산재하는 屋敷林이 만들어내는 들판의 독특한 경관은 이곳에 살고 있는 사람들이나 이곳을 방문하는 사람들에게 매우 인상적임.



<그림 2-5> 옥부림과 주택 I



<그림 2-6> 옥부림과 주택 II



<그림 2-7> 옥부림과 주택 III

- 長野縣의 松川村의 토지이용조정기본계획은 마찌쓰꾸리조례에 따라 町長이 작성하는 조닝을 기초로 한 토지이용기본계획이며, 흥미로운 점은 토지이용조정기본계획에 조정이란 단어가 들어간 점임. 조닝의 목적은 지역공간의 특성에 따라 개발을 유도한다는 것에 있지만, 양호한 환경을 형성하려면 용도, 건폐율 등의 규제를 강화할 필요성이 있음.
- 長野縣은 규제 강화에 대해 제도상의 문제 등의 측면에서 부정적으로 생각하고 있으며, 송천촌도 개발규제에 관해서는 개인의 개발권리도 있다는 점을 고려하여 규제에 중점을 두는 것은 아니지만, 조정을 키워드로 하여 체제 형성을 염두에 두고 있음. 조정을 기초로 할 목적의 장치로 송천촌에서는 주민참가를 기초로 계획작성 체제를 수립하는

독특한 노력이 보임.

- 농촌지역에서 도시계획의 용도지역을 제외한 지역에는 개발 방향을 제어하는 적절한 수단은 현재 農振法에 의한 용도지정을 지정하는 것 외엔 없음. 이 때문에 농촌지역의 토지이용, 공간구조도 다양해지고 있는데도 불구하고 적절한 공간형성으로 연결시키는 수단이 없음. 즉 농촌 지역에는 법적으로 토지이용의 용도를 제한하는 수단이 없을 뿐만 아니라, 건폐율·용적률 등 소위 集團規定에 의한 규제도 일반화할 수 없음.
- 이러한 제도적 장치가 없기 때문에 農振地域에서도 지구마다 공간적 특징이 다양한데도 불구하고 한 가지 형태로 취급하고 있는 실정임. 그것은 농촌지역공간의 다양성을 적절하게 고려하지 않는 결과 란 점은 부정할 수 없으며. 이와 같은 허점을 보완하는 방법으로 송천촌이 행한 조닝과 용도 등의 규제 방식을 합치면 농촌지역 공간구조의 질서를 세우는데 많은 시사점을 얻을 수 있을 것으로 생각됨.

<표 2-6> 松川村의 토지이용조정기본계획의 시설용도표

시설구분		존 명칭							
대구분	소구분	전원경 관보전	농업 보전	농업 교류	생활 거주	생활 기간	산업 창조	삼림 보호	자연 보호
거주용 시설	농가주택	○	○	○	○	○	×	×	×
	분가주택	○	○	○	○	○	×	×	×
	일반주택	△	△	△	○	△	×	×	×
	아파트	×	×	×	○	×	×	×	×
숙박 시설	별장	×	×	×	×	×	×	×	×
	여관·호텔	×	×	△	△	△	×	×	×
농업 시설	농업생산시설	○	○	○	△	△	×	×	×
	축사	△	△	△	×	×	×	×	×
지역교 류시설	교류활성화시설	△	△	○	△	△	×	△	×
	시민농원	○	○	○	○	○	×	△	×
문교 시설	교육시설	×	△	△	○	×	×	×	×
	스포츠시설	×	△	△	△	×	×	×	×
	미술관·박물관	×	△	△	○	△	×	×	×
의료복 지시설	복지시설	△	△	△	△	○	×	×	×
	병원·진료소	△	△	△	○	○	×	×	×
상업	편의점	×	×	△	○	○	△	×	×

시설	종합일용품점포	×	×	×	△	○	×	×	×
	다방·레스토랑등	△	△	△	○	○	△	×	×
	목욕영업시설	×	×	×	×	×	×	×	×
	사업소·사무소	△	△	△	○	○	○	×	×
	일반소매점	△	△	△	○	○	△	×	×
공장	대규모공장	×	×	×	×	×	○	×	×
	소규모공장	×	△	△	△	×	○	×	×
기타	업무용창고	×	×	×	△	△	○	×	×
	주차장	×	×	△	△	△	×	×	×
	자재적치장	×	×	×	△	×	×	×	×

범례: ○: 입지가능, ×: 입지불가능, △: 지구와 촌의 동의 필요

주: 1) 이 표는 새로운 시설이 입지하는 경우에 적용함,

2) 표에 게재 되지 않은 시설은 촌과 협의하는 것으로 함

자료: 松川村(2001), 윤원근(2006; )

- 송천촌의 존 구분은 용도지역을 제외한 도시계획구역과 農振地域 전체를 대상으로 하는 점이 특징적임. 이점은 종래 農振計劃, 도시계획 사이에 존재하는 白地에 대한 구체적 대책이 없어서 토지이용의 혼란이 발생하였지만, 이 白地들에 대한 방향을 부여할 수 있는 가능성을 염두에 둔 것으로 주목됨.
- 존(zone)은 송천촌이 가지고 있는 토지이용의 과제의 해결이라는 관점에서 만들어졌으며, 존 구분은 지역의 기존 토지이용 실태를 수용하는데 그치지 않고 새로운 토지이용질서로 연결시키려는 태도를 엿볼 수 있음.
- 조례에 의한 농촌지역의 용도지역 세분화에 대한 사례는 兵庫縣 神戸市の 사례에서도 찾아볼 수 있음. 神戸市는 특히 시가화조정구역을 대상으로 1996년 ‘사람과 자연과의 공생존의 지정 등에 조례’의 제정을 통하여 농촌지역에 대한 토지이용의 합리화를 모색하고 있음(윤원근, 2003 : 126-141).
- 神戸市는 농촌지역의 농지와 里山임지의 무질서한 전용을 방지하고 사람과 자연과의 공존이라는 새로운 농촌발전의 이념을 실현할 수 있는 토지이용방식에 관심을 가지고 있음. 공생을 위한 농촌지역 조닝의 목적은 신선하고 안전한 농산물의 공급, 쾌적한 거주환경의 제공, 풍요로운 자연환경의 보전, 휴식과 안식한 장소의 제공, 폭넓은 교육환경의

제공, 전통문화의 승계 등을 정하고 이를 토지위에서 실천할 수 있는 토지이용구분을 설정하였음.

<표 2-7> 사람과 자연과의 공생 존에 있어서 토지이용구분

구분	환경보전구역	농업보전구역	집락거주구역	특정용도구역	
				A구역	B구역
구역의 기본 생각	영농환경 및 생활환경의 배려, 양호한 자연환경의 보전과 활용	영농의 진흥 및 양호한 영농환경의 정비 및 보전	양호한 생활환경의 정비, 보전 및 활용	도시적 시설의 용도로 제공되는 구역	
설정 규모	대개 3ha이상	대개 3ha이상	대개 1ha이상, 기존:1.5배 이내, 신규:1-2ha	대개 1ha이상, 기존:1.5배 이내, 신규:1-2ha	
토지 이용의 방향	기본적으로 자연환경의 보전과 토지 이용조정의 조정	영농환경의 보전과 농업진흥	생활환경을 배려하는 계획적 토지이용	시가화조정 구역에서 입지가 가능한 시설	다른 구역에서 할 수 없는 토지이용
토지 이용의 예	리산(里山), 하천, 저수지	농지, 농업용시설	농가주택, 분가주택, 집회소, 생활관련시설	학교, 사회복지시설	주차장, 재창고, 폐차장

자료: 윤원근(2003:132)

- 토지이용은 환경보전구역(자연환경으로서 보전, 활용하는 구역), 영농보전구역(영농의 중심적인 장소로서 정비, 활용하는 구역), 집락주거구역(생활의 중심적인 장소로서 정비, 활용하는 구역), 특정용도구역(A)(지역 공공시설의 정비를 도모하는 구역), 특정용도구역(B)(배제할 수 없는 산업용 장소로서 활용하는 구역)의 5가지로 구분됨.
- 神戸市는 토지이용계획의 구체성과 실현성을 향상시키기 위하여 지역주민을 수립주체로 하고 있음. 단독 내지 복수의 집락의 범역을 계획단위로 하고 토지소유자(농가)와 지역주민(비농가)이 '리(里)만들기협의회'를 설립하여 운용하고 있음.

### 4.3) 농지와 취락의 일체적인 정비정책 : 독일과 일본의 사례

- 독일은 제2차대전 후에 농지정비법(1953)을 제정하고 분산된 농림지의 집단화, 구획정리, 농도정비, 배수개선 등을 중심으로 하는 농지정비사업을 시행하고 있음. 1976년에는 연방건설법전을 포함한 토지법 전반을 개정하는 가운데, 연방자연보호법의 제정, 농지정비법의 근본적인 개정이 있었음.
- 1976년의 농지정비법은 농림업 뿐 만이 아니라 국토의 종합적인 보전과 정비를 위한 기반정비를 포함하는 방향으로 목적을 확장시켰음. 즉 농지정비사업은 환지를 통해서 학교, 공원, 주택단지, 도로 등의 토지에 대한 신규수요에 부응하고, 자연보호구역을 창설하는 등 농촌지역의 다면적인 발전을 위한 기초적인 토지정비를 취급하는 사업으로 발전시켰음.
- 농지정비사업은 다음의 4가지 유형으로 나누어짐.
  - 종합적인 농지정비사업: 농지정비법 제1조 및 제37조에 근거하여 시행됨. 농림업의 생산·노동조건 개선 및 농촌지역의 전반적인 토지개발 및 지역개발의 촉진을 위하여 실시되는 것으로 많은 지구에서 취락이 지구내로 포함되고 또 공동시설이나 공공시설의 용지의 제공이 환지수법을 통하여 행해지고 있으며, 연방전체의 농지정비사업의 대부분을 차지함(千賀裕太郎 외, 1999:164).
  - 대규모공공사업관련농지정비사업, 간이농지정비사업, 신속집단화사업 등이 있음.
- 농지정비사업의 주체는 州(농림부국)이고 농가 등의 사업실시구역내의 토지소유자(비농가를 포함)에 의한 농지정비참가인조합이 실질적인 계획을 수립하고 사업을 시행함. 연방과 주는 농지정비사업비의 80%정도에 해당하는 보조금을 지급함.

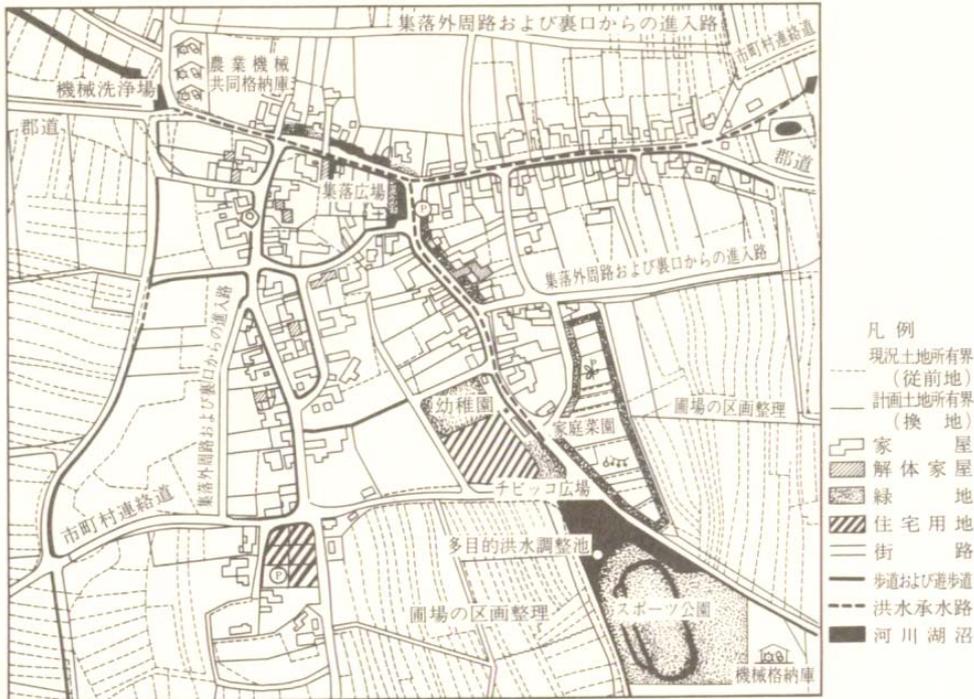


図2-11 オーバーメーゲルスハイム地区農村整備計画図(圃場と集落内の区画整理による土地利用の秩序化)

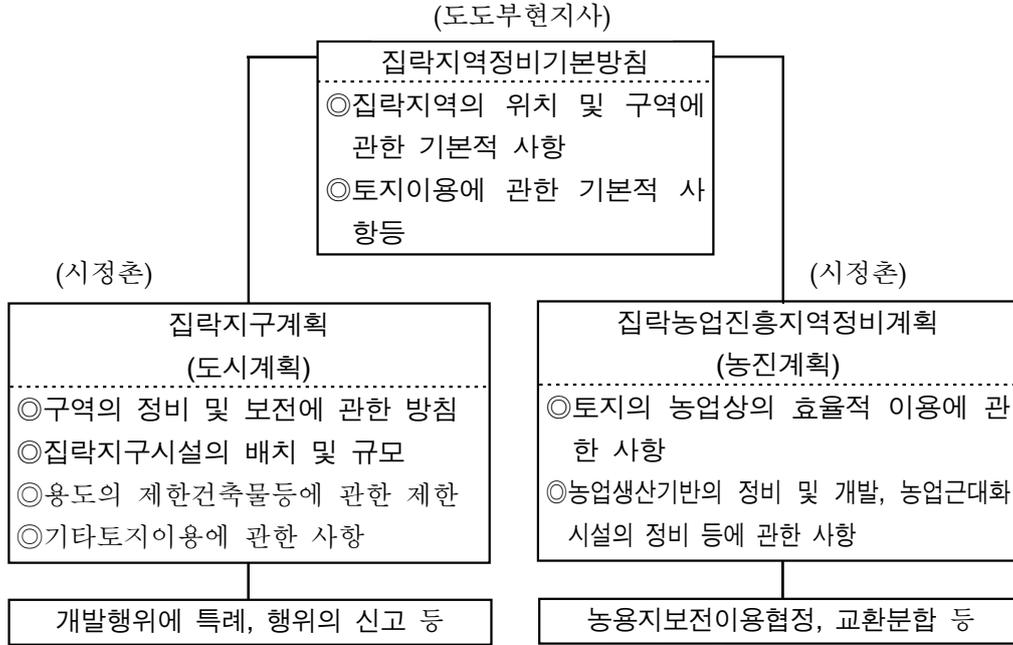
資料: バイエレン州アンスバッハ農地整備庁提供.

자료: 千賀龍太郎(1999:188)

<그림 2-8> 독일의 농지와 취락의 일체적인 정비의 사례

- 일본의 경우에도 도시계획구역과 농업진흥지역이 중첩되는 취락을 대상으로 토지이용계획을 수립하여 농지와 취락을 일체적으로 정비하는 시스템을 마련하고 있음.
- 集落地域整備法(1987)에 근거한 집락지역정비사업은 도도부현이 작성하는 집락지역기본방침(동법 제4조)의 방향에 따라 도시계획의 입장에서 集落地區計劃을 수립하고, 농업진흥의 입장에서 集落農業振興地域整備計劃을 수립함.
- 집락지구계획에 있어서는 당해지역의 정비 및 보전에 관한 방침이외에 집락지구시설(주로 거주자 등의 이용에 제공되는 도로, 공원 등)의 배치 및 규모, 건축물 등의 용도제한, 건폐율 등을 정함.

- 집락농업진흥지역정비계획은 계획구역, 토지의 농업상 효율적인 이용에 관한 사항, 농업생산기반의 정비 및 개발, 농업근대화시설 및 생활환경시설의 정비에 관한 사항을 정함.



<그림 2-9> 집락지역정비기본방침 내용 특례, 행위의 신고 등

## 5 포괄보조금과 계획의 연계

### 5.1) 영국의 예산제도 개선과 지역발전계획의 연계

- 영국에 있어서 개별 프로젝트 베이스의 예산이 아닌, 사용용도가 특정되거나 개별의 사업에 한정되지 않는 프로그램 베이스의 포괄보조금형태의 지역예산이 지역정책에 있어서 큰 역할을 담당하고 있음.
- 영국의 최초의 본격적인 프로그램 베이스의 포괄보조금형태의 지역예산은 1994년의 보수당정권이 도입한 단일예산(Single Regeneration Budget : SRB) 챌린지 펀드(Challenge Funds)임(白石克孝·新川達郎,

2008: 60-62).

- 영국의 대처정권이래 민영화정책을 시행한 바 있으나, 쇠퇴지역에 대한 민간기업의 관심은 미약하였고, 또 지방자치단체의 의한 프로그램도 마련되지 못함에 따라 쇠퇴지역문제의 해결은 지지부진했었음. 그래서 1990년에 탄생한 메이저 정권은 새로운 활로를 파트너십 방식에서 모색한바 있음.
- 먼저, 1991년에 City Challenge 사업을 개시하고, 1994년부터는 SRB 사업을 도입하였음. 이 두개의 사업의 공통된 점은 지역의 기획력을 경쟁을 시키는 공모방식과 파트너십 조직을 사업자금을 받을 수 있는 단체로서 인정하는 것임.
- 특히 SRB에서는 영국에 있어서 5개 부처에서 개별 사업으로 시행되어 온 지역재생관련 예산을 일체화하여, 성청횡단형의 사업으로 시행하는 것임. 그리고 전국의 9개소에 정부의 광역사무소(Government Offices for the Regions)가 설치되고, 環境省, 雇用省, 貿易産業省, 運輸省의 4개의 省廳의 기능이 합치되어, 성청레벨에 있어서의 정책연대와 지역으로의 권한이양이 추진된바 있음(白石克孝·新川達郎, 2008: 115).
  - 지역재생관련 예산의 20개의 보조금을 통합하는 형태로 출발하였음. 단일 예산제도의 최대의 특징은 지방정부 단독으로는 예산획득이 될 수 없는 신청방식을 채택하고 있음. 지역단위에서 지역의 관련 개발주체(stakeholder)가 모여서 파트너십을 형성하고 지역재생을 위한 사업과 우선순위 및 시행방법 등에 대한 논의를 거친 후에 계획서를 만들어서 신청하는 방식임.
  - 포괄보조형의 지역예산에서 가장 중요한 것은 파트너십을 기반으로 하는 협의에 의한 정책형성과 예산신청, 그리고 시행이 이루어진다는 점임. 따라서 포괄보조예산이 도입된 정책문제나 지역에서는 급속하게 파트너십이 증대하고 있음. 파트너십은 초기의 지방정부와 민간조직(사업자)과의 二者協同型에서 多者協同型으로 발전하고 있음.

- 단일예산제도에서는 사업기간의 선택도 가능하고, 보조금 사용의 용도에 대하여도 특별한 규칙을 정하지 않고 있는 등 지역의 자주성과 재량이 존중됨.
- SRB 사업지구의 선정은 1995년에 시작하여, 최종적으로는 2000년까지 6회의 공모가 있었고, 1,028개의 사업에 대하여 260억파운드의 예산이 투입되었음. 그 중의 약 20%는 정부자금, 35%는 민간기업으로부터의 투자, 그 외 지방자치단체나 EU의 자금, 로또기금 등이 사용되었음.
- 단일예산제도의 배경은 종래와 같은 개별사업 형태의 보조금으로서는 한계가 있다는 것을 전제로 하고, 지역문제의 해결을 위하여 지역주민과 행정, 전문가 등이 서로 의논하여, 정책의 리스트와 우선순위를 결정하고 구체적인 예산배분을 결정하는 것이 바람직하다는 인식에 기초하고 있음.
- 단일예산제도의 기저에는 지역간 경쟁에 의한 사업자금의 획득, 정부자금을 받은 주체로서의 파트너쉽 조직, 정부에 의한 사업지향의 설정, 지역재량에 의한 보조금의 활용, 장기적인 정부자금의 투자 등이 메이저 정권당시에 확립되었음.
- 1997년에 탄생한 블레어 정권은 대처, 메이저 정권시대에 정착한 원칙이나 접근의 많은 부분을 그대로 인정하고 계승하였음. 보수당과 차이가 있다면 지방자치단체에게 새로운 역할을 부여하고, 지역파트너쉽의 중심이 되는 단체로서 인정하고 있음. 블레어 정권에서는 공공서비스의 현대화(modernization)라는 대국적인 프로그램의 틀을 최우선하였음(白石克孝·新川達郎, 2008: 116).
- 블레어 정권에 의한 지역재생문제에 대한 대응은 1997년의 사회적배제기구(Social Exclusion Units)를 설치하고, 전국적인 전략으로서 채용되어야 하는 기본적인 원칙, 내용 등에 대한 검토를 시작하였음.

- 2001년부터는 근린지역재생을 위한 전국전략(National Strategy for Neighbourhood Renewal : NSNR)이 실천되었음. 전국에서 가장 낙후되어 있는 88개의 지방자치단체(평균 인구 25만인)이 대상이 되고, 지역의 자치체 및 관련 정부정부기관, 제3섹터, 커뮤니티 그룹 등이 지역전략 파트너쉽(Local Strategic Partnership : LSP)을 조직하고, 근린지역재생전략을 합의하고, 커뮤니티의 수요에 부합되는 공공서비스를 재편하고 있음(白石克孝·新川達郎, 2008: 116).
- 또한 블레어 정부는 1997년 지역발전기구법에 의하여 지역개발을 위한 새로운 공공조직인 RDA(Regional Development Agency)를 신설하고, RDA에 대하여 사용용도를 정하지 않는 포괄적 예산을 지원하고, RDA는 지역의 전략계획에 부합되게 포괄예산을 사용하는 방식으로 진전되고 있음(이동우, 2006).
  - RDA의 설립을 계기로 종래의 SRB를 포함한 11개의 개별 프로그램이 다시 하나로 통합되어 2002년에는 SFF(Single Financial Framework)라는 예산제도로 발전하였으며, 기본적으로 지역의 발전목표를 지역 스스로 달성할 수 있도록 지원하는 데 목적으로 두고 있으며, RDA가 예산을 지역의 발전전략을 연결시키고 예산을 배분하는데 중요한 역할을 하고 있음(이동우, 2006).
- 2005년부터는 LSP와 연동해서, 지역합의계약(Local Area Agreement) 제도를 도입했음. 정부와 LSP가 교섭에 의해서 정부 지향을 합의하고 그 실현을 위하여 각종의 정부자금을 연대하여, 정부와 지역의 새로운 협력관계를 모색하고 있음.

## 5.2) 일본의 교부금제도의 비중확대

- 일본은 종래의 보조금방식에 대한 재검토를 시작하여, 2000년에는 통합보조금제도를 도입한바 있고, 2004년에는 무라쓰꾸리교부금, 2005년

에는 지역재생기반강화교부금, 2007년에는 농산어촌활성화프로젝트지원교부금을 창설하여 지방의 자주성과 재량성을 향상시키는 예산제도를 확충해나가고 있음(송미령·박주영, 2007: 91).

- 무라쓰꾸리교금은 국가가 정해놓은 메뉴에서 정비대상을 선정하고, 시정촌이 제안한 새로운 사업도 10%의 범위 내에서 가능하도록 지방의 자주성을 인정해 나가는 초기의 보조금 개선방식임. 교부방식도 종래 국가가 해당사업지구에 교부하는 방식에서 도도부현이 재량으로 교부하고, 예산의 지구간 융통 및 연도별 사업량의 변경도 가능함.
- 지역재생기반강화교부금은 지역재생계획과 연동되어 있는 예산임. 지역재생계획은 지방자치단체와 지역재생계획과 관련이 있는 지연조직, 상공단체, 사업자, 시민단체 등의 다양한 지역개발주체가 연대한 '지역재생협의회'에서 만들어짐. 지역재생계획은 내각총리대신에게 제출되고, 지역재생기본방침에 대한 부합여부 등을 검토 받아, 동의 또는 부동동의 과정을 거쳐, 적합한 계획으로서 인정될 경우 지역재생기반강화교부금을 받게 됨(유학렬, 2008: 149-161).
  - 지역재생기반강화교부금은 내각부에 일괄 계상되어 있으며, 계획의 신청도 내각부를 통해서 이루어지고, 사업비의 사용도 지역의 재량에 의해서 사업간의 예산융통 및 연도간의 사업량의 변경이 가능함.
  - 이 제도의 특징은 다수의 관련된 사업 또는 여러 부처에 관련되는 사업을 지역재생계획에서 마련하고, 내각부의 재생계획에 대한 부합여부를 판단 받아, 예산을 프로그램베이스로 예산을 수령하고 지역이 자주성과 재량성을 가지고 예산을 사용할 수 있는 특징을 가지고 있음.
  - 지역재생기반강화교부금에는 도(道)정비교부금, 오수처리시설정비교부금, 항만정비교부금이라는 3가지가 있음. 종래의 보조금과 달리 단연도 마다의 보조율이 고정되어 있지 않아서, 일정의 범위 내에서 국비 반환 및 이월절차가 필요 없는 제도
  - 종래의 보조금제도인 사업별, 부처별로 예산이 결정되는 방식에서 지역재생계획을 수립하고 내각부를 통하여 계획이 인정되고, 省廳 간(內

閣府, 農林水産省, 國土交通省, 環境省)의 벽을 넘어서 일체화된 테마별 교부금을 내각부에서 일괄계상하고, 지방자치단체의 판단으로 연도별 사업량의 변경 또는 타 유사사업으로의 충당이 가능하도록 되어 있음.

- 농산어촌활성화프로젝트지원교부금은 지방자치단체가 자주성과 창의성을 발휘하여 농산어촌지역활성화계획을 작성하고 신청하면, 국가는 그 실현에 필요한 예산을 교부금으로 지원하는 제도임. 주요 사업은 농림어업의 진흥과 기타 취업기회의 증대, 정주촉진을 위한 양호한 생활환경의 확보, 도시와의 지역간 교류의 촉진 등이 포함되어 있고, 이러한 내용의 계획을 농림수산성에 제출하면, 농림수산성은 원스톱 창구를 통하여 예산을 지원함으로써, 다양한 농림수산사업의 연계성을 도모할 수 있는 제도임.

## ⑥ 정책적 시사점

### 6.1) 농촌계획의 체계화와 존재형태

- 선진국의 농촌계획은 도시계획과 농촌계획, 그리고 토지이용계획의 통합성의 여부에 따라서 접근할 수 있음. 영국과 독일의 경우 도시계획 및 농촌계획의 구분이 없고 자치단체 단위로 되어 있으며, 토지이용계획이 통합되어 있는 구조임. 반면에 일본의 경우 자치단체의 발전을 위한 단일계획은 존재하고 있으나, 토지이용계획은 별도의 체계로 구성되어 있음.
  - 한편, 일본의 경우 시·정·촌을 단위로 하는 단일화된 발전계획제도도 있으면서, 시·정·촌단위에 있어서 농업지역을 대상으로 하는 별도의 농업 및 농촌의 발전을 위한 계획도 구비되어 있음.
- 한국의 경우 형식상으로는 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 근거하

는 시·군단위의 단일계획을 할 수 있는 체계를 가지고 있다고 보아 짐. 또한 토지이용제도도 일원화되어 있어 형식상으로는 영국과 독일에 가까움. 그러나 토지이용제도가 용도지역제도를 기본으로 하면서 계획에 의한 토지이용계획제도를 보완적으로 하고 있다는 면에서 영국이나 독일과 근본적인 차이가 있음.

- 한국에 있어서 현재의 제도를 존중하여 시·군의 공간단위 전체를 대상으로 하는 단일화된 발전계획의 체제로 그대로 유지할 것인지 아니면 시·군내의 농촌지역만을 대상으로 농촌계획을 수립하는 체제로 갈 것인지에 대한 논의가 그동안 있어왔음.
- 그것은 현재의 시·군단위의 단일계획이 과연 농촌의 특성에 부합되는 계획제도로써 적합한지에 대한 명확한 검토가 필요함을 나타냄.

## 6.2) 농촌계획의 내용과 주체

- 농촌계획의 내용은 국가적 관점에서 농촌을 어떻게 발전시킬 것인가의 관점과 지방자치단체적인 입장에서 농촌을 어떻게 발전시킬 것인가의 관점에서도 구분이 됨. 전자는 영국이나 일본의 경우에서 볼 수 있는 것처럼 국토 공간 내에서 농촌지역을 거시적으로 분류하고 중앙정부적인 관점에서 농촌개발정책을 수행하는 경우임. 후자는 지방자치단체 단위에서의 계획으로, 지방자치단체가 지역의 발전을 위하여 스스로 나아가야 할 목표와 전략을 수립하는 형태의 계획임.
- 자치단체 단위의 계획내용은 영국과 독일의 경우는 토지이용계획이 통합되어 있는 특수성에 기초하여 주로 지역의 주민의 참여에 의한 질서 있는 공간형성을 목적으로 하는 토지이용에 중점을 두는 계획적인 특성을 가지고 있었음. 최근에는 지역단위에서 주민이 참여하여 지역을 살기 좋은 지역으로 만들어나가는, 다시 말하면 지역의 자원을 활용한 활성화 전략의 마련에 중점을 두는 변화가 일어나고 있음.

- 한국의 경우에도 시·군단위의 발전계획이 다양한 형태로 존재하고 있으나, 주로 중앙정부의 사업을 수행하기 위한 시행계획이거나, 또는 단순히 시·군의 장기발전방향을 담고 있을 뿐 예산과는 연계가 없는 계획이거나, 또는 물리적인 시설물을 배치와 관련된 사업계획적 성격의 다양한 계획형태가 존재함.
- 해외의 농촌계획에서 얻을 수 있는 정책적인 시사점은 시·군단위의 경우는 시·군의 종합적인 발전방향에 무게를 두고 시·군이 지역자원의 활용과 특수성을 살리기 위하여 시·군이 원하는 사업을 예산과 연계하여 실제적으로 수행할 수 있게 시스템으로 재구성될 필요가 있음. 다른 한편, 국토공간을 국가적인 농촌정책이라는 거시적 관점에서 농촌개발사업을 수행할 필요성이 있는 공간을 재분류하여 농촌공간의 특성별 개발사업을 연계시키는 별도의 정책도 필요한 것으로 판단됨.
- 농촌계획의 성격에 따라서 농촌계획을 수립하고 시행하는 주체의 형태는 매우 다양하게 나타나고 있음. 영국의 경우 전국적인 관점에서의 농촌정책의 수행을 위한 기관으로는 식품·환경·농촌부 산하에 특별행정기관의 하나인 RSD라는 기관이 존재하고 있고, 지방단위에 있어서는 주민의 참여 및 농촌계획을 수립하는데 도움을 줄 수 있는 계획지원기관이 마련되어 있음. 이는 한국의 농촌계획의 수립에 있어서 지방정부의 역할 증대 및 주민참여, 그리고 전문가의 지원 시스템 등에 대한 논의가 향후 정비되어야 함을 말해주고 있음.

### 6.3) 농촌토지이용의 측면

- 농촌토지이용의 형태는 두 가지 형태로 발전되고 있으며, 영국과 독일의 경우에서 보는 것처럼 선 계획이 없이는 개발을 할 수 없는 계획에 의한 토지이용제도(land use planning system)가 있고, 일본의 경우에서 보는 것처럼 전국적인 관점에서 만들어진 용도지역제도를 보완하기

위하여 지방정부가 조례로서 지역의 특성에 알맞은 보다 세분화된 용도지역을 만들어나가는 형태임.

- 한국의 경우 용도지역제도와 지구단위계획제도 두 가지를 동시에 적용할 수 있는 기반을 갖추고 있음. 문제점은 전국적인 관점의 용도지역만 존재하여 농촌이 가지고 있는 토지의 특성과 적성을 잘 살리지 못하고 있는 측면과 다른 하나는 농촌지역에 있어서 지구단위계획이 보다 심도 있게 검토되고 있지 않음. 특히 농촌지역에 대하여 규제완화라는 말이 무분별하게 사용되고 있어서 농촌의 진정한 경쟁력을 향상시키기 위한 토지이용계획의 측면이 고려되고 있지 않음.
- 일본의 경우와 같이 조례에 의한 지역단위의 공간적인 특성을 나타낼 수 있도록 용도지역을 세분화하는 방안과, 이미 제도화되어 있는 제1종 및 제2종 지구단위계획제도를 재검토하여 농촌지역의 특성에 부합되는 지구단위계획제도를 만들어내는 것이 필요한 시점임.
- 농촌을 농업적인 관점에서만 접근함에 따라 경지정리를 하면서도 경지의 주변에 산재하는 농촌마을은 그대로 두고 사업을 시행하는 관행이 고착되어 있음. 이는 통합화되고 전일적인 공간을 분리하여 개발함에 따라 농촌공간의 전체적인 모습을 망가뜨리는 하나의 요인이 되고 있음. 계획적인 개발을 통한 농촌공간을 형성하기 위해서는 무엇보다도 생산공간과 생활공간을 일체적으로 개발할 수 있는 체제를 갖추어야 할 것으로 보임.
- 농촌을 농지적 관점에서 바라보는 기존의 틀을 개선하여 농지와 취락과 주변의 산림을 일체적이고 전일적으로 접근할 수 있는 방안에 대한 검토가 요구되고, 농촌의 공간을 통합적으로 접근하는 인식의 전환이 필요함.

#### 6.4) 포괄보조금과 계획의 연계 측면

- 지역단위의 계획과 예산의 연계는 영국에서는 1990년대 중반부터, 일본은 2000년대에 들어와서 종래의 프로젝트베이스에서 프로그램 베이스로 전환되고 있음.
- 한국의 현시점은 지방이 스스로의 계획과 판단에 근거하여 원하는 사업이 있어도 지방재정이 취약함에 따라 사업을 추진할 수 없는 실정이고, 중앙에서 예시한 보조금사업을 선택하여 시행하고 지방비를 보조하는 정도에 그치고 있음.
- 보조금에 의한 중앙정부의 프로젝트베이스의 사업방식은 농촌발전이라는 측면에서 많은 문제를 가지고 있음. 첫째는 지방이 원하는 사업을 실질적으로 추진할 수 없음. 이는 지역의 특정한 문제를 해결하거나 또는 지역의 특정한 자원을 개발하여 지역을 활성화시키는데도 한계를 가짐. 둘째, 중앙정부의 부처별, 사업별 사업의 수행은 사업지구단위에서의 사업의 연계성과 효율성을 담보할 수도 없음.
- 국가균형발전위원회가 시행하고자 하는 포괄보조금은 향후 농촌개발전반에 심대하면서도 혁신적인 영향을 미칠 수 있을 것으로 전망되나, 아울러 이 제도의 정착과 성공을 위한 제도적 기반에 대한 착실한 준비가 필요함을 시사하고 있음.
- 포괄보조금을 사용하기 위한 지역단위의 계획수립 및 집행과 관련된 내용과 추진을 위한 주체가 잘 정비될 수 있어야 함. 우선, 지방단위에서 포괄보조금을 사용하기 위한 지역계획의 수립이 전제되어야 함. 이러한 지역계획의 수립주체는 지방정부 뿐만이 아닌 관련 기관, 사업자, NPO 등의 다양한 주체가 연대하는 파트너십의 형성을 전제로 하고 있음. 따라서 지방정부의 역량강화 및 추진을 위한 조직정비와 아울러 현재의 농촌개발사업에 적합한 새로운 농촌개발주체의 발굴과 능력함

양이 매우 중요한 과제가 될 것으로 전망됨. 또한 지역계획의 수립을 지원하고, 지역단위의 파트너십의 모태가 될 수 있는 계획지원조직 또는 지역의 파트너십의 실천을 위한 네트워크 형성 등에 대한 준비가 필요함.

- 또한 포괄보조금에 대한 경험이 없는 한국의 현 실정에서 전면적인 시행보다는 농촌개발에 적합한 프로그램베이스 또는 부처 내의 사업을 연계할 수 있는 예산제도의 개선의 형태로 점진적으로 시행하는 등의 시행전략에 검토가 필요함을 시사하고 있음.

### **Ⅲ. 농촌계획 제도의 실태와 개선과제**

- ① **현행 농촌계획 제도의 실태**
- ② **농촌계획 제도의 문제점**
- ③ **농촌계획 제도의 개선 방향 : 조성기능 중심의 농촌계획체제 구축**
- ④ **농촌계획 제도의 개선 과제**



### III. 농촌계획 제도의 실태와 개선과제

#### ① 현행 농촌계획 제도의 실태

##### 1.1) 농촌계획 체계의 다원화

- 2003년부터 시행된 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 따라 농촌지역도 동법의 적용을 받는 도시(군) 기본계획 및 관리계획 수립 대상지역으로 편입되게 됨.
  - 동법에서는 전국계획-시도계획-시군계획으로 계획체계를 제시하면서 시·군 행정구역 단위로 기본계획 및 관리계획을 수립하도록 하고 있음.
  - 이에 따라 미래 장기 비전 및 구상과 정책수단들을 제시하는 기본계획을 행정구역 단위로 수립함으로써 농촌지역도 도시(군)기본계획 수립 권역으로 포섭되게 되었으며, 이와 함께 전형적인 도시계획 수단인 용도지역·지구제를 농촌지역의 토지이용계획에도 확대 적용할 수 있는 근거가 마련됨.
  - 그 이전까지 도시기본계획은 시가화된 도시계획구역을 대상으로 수립하였기 때문에 농촌지역은 도시계획 수립 권역에서 제외되었음.
- 한편 국토계획법 개정 이전부터 농림수산식품부 소관 개별 법률에서도 농촌계획수립에 관한 근거규정을 마련하고 있었음.
  - 농어업·농어촌·식품산업 기본법, 삶의질 향상법, 농어촌정비법, 농지법 등에서 각각 농촌계획 수립에 관한 근거규정을 두고 있음.
  - ‘농어업·농어촌·식품산업발전계획’, ‘농산어촌 주민 삶의 질 향상을 위한 복지 및 지역개발에 관한 계획’ 그리고 ‘농어촌정비종합계획’ 등이 현행 제도에서 제시되고 있는 농촌계획의 예임.
- 이와 함께 구체적인 물적 환경 및 경제사회적 활동을 대상으로 하는

사업계획이 계획의 한 형태로 크게 자리하고 있음.

- 농촌활력증진계획, 소도읍정비계획, 도농교류계획, 경관·어메니티자원 등을 활용하는 지역만들기계획, 정주권개발계획, 농촌거점면개발계획, 농·산·어촌마을종합개발계획 등이 현재 이루어지고 있는 대표적인 사업계획 수준의 농촌계획 예임.<sup>8)</sup>
- 이들 사업계획의 근거로는 개별법을 갖추고 있는 경우도 있고, 행정지침에 의해 수립되는 경우도 있어 일률적으로 근거규범을 규정할 수 없음.

- 그러다 보니 국토계획법의 농촌계획 체계와 이들 개별법, 또는 개별지침에 의한 농촌 계획 체계가 다원적으로 병존하고 있는 실정임.
- 농촌계획 체계를 통합적으로 정비하는 문제가 중요한 과제로 부각하고 있는 배경임.

## 1.2) 통일적 농촌계획 불비 : 종합발전계획과 부문계획, 토지이용계획병존

- 동일한 하나의 농촌공간을 대상으로 여러 갈래의 계획들이 할거하고 있음.
- 지역의 미래 비전을 제시하고 담는 '종합발전계획'과 일정 분야를 대상으로 그 발전방향과 대안을 제시하는 '부문계획', 그리고 바람직한 토지이용질서를 유도하고 구축하기 위한 차원에서 이루어지는 규제중심의 '토지이용계획' 등 성격이 서로 다른 계획들이 각기 독립적으로 존재하고 있음.
- 종합발전계획과 부문계획, 그리고 토지이용계획은 하나의 체계를 이루

8) 혹자는 계획성격에 따라 선택과 집중전략에 입각하여 특정자원을 선택하여 특정 공간에 노력과 예산을 투입시키는 방식의 계획을 '전략계획'으로 정의하면서 사업계획을 세분하고 있음. 예컨대, 농촌활력증진사업, 도농교류계획, 경관·어메니티 활용계획 등을 전략계획으로 분류하고 있음. 이와 함께 농어업·농어촌발전계획, 삶의 질 향상계획 등을 지자체 최상위 종합적 농촌발전계획을 '규범계획'으로 정의하여 계획현상을 3가지로 분류하고 있음.

면서 작동될 때 계획으로서의 본래 존재의미를 실현할 수 있을 것임.

- 문제는 이들 계획들이 상호연계성을 갖지 못한 채 성격이 서로 다른 종합발전계획, 부문계획, 토지이용계획 등 여러 계획들이 단지 병렬적으로 존재하고 있다는 것임.
- 일정 공간을 대상으로 이들 서로 다른 성격의 계획들이 상호 유기적인 관련을 맺는 하나의 통일적 계획체계를 형성하지 못하고 있어 혼란스럽고 비효율적인 문제를 드러내고 있음.

○ 예를 들면, 농어업·농어촌·식품산업발전계획, 삶의질 향상계획 등 종합발전계획이 다수 등장하는가 하면 농업기반정비계획, 농어촌생활환경정비계획 등 개별 분야별로 많은 부문계획들이 나타나고 있음.

- 그리고 토지이용계획 또한 농지를 대상으로 농지법에서, 산림을 대상으로 산림법에서 해당 계획들을 수립하여 제시하고 있으며, 이와 함께 농촌지역을 포함하는 전 국토를 대상으로 국토이용계획이 수립되고 있음.

○ 나아가 계획들 간에 심하게 드러나고 있는 중복현상 또한 하나의 문제점으로 지적함.

- 여러 계획들이 개개 정책주체별로 독자적인 판단에 따라 등장하다 보니 이러한 중복현상을 피할 수 없었을 것으로 이해함.
- 예컨대, 종합발전계획만 보더라도 농어업·농어촌·식품산업기본법에 의해 농어업·농어촌·식품산업발전계획을 중앙정부의 기본계획과 시도계획, 시군계획 체계로 수립하도록 하고 있으며, 삶의질 향상특별법에 의한 삶의 질 향상 계획도 중앙정부의 기본계획과 시도계획, 시군계획체계로 수립하도록 하고 있으며, 계획내용도 대동소이함. 또 농어촌정비법에서 농어촌정비종합계획을 수립하도록 하고 있는데, 이 계획내용 역시 포괄적인 범위에 걸쳐있어 앞의 계획 내용과 비슷하게 나타나고 있음.
- 더하여 국토계획법에 의한 국토계획 역시 종합발전계획 차원의 지역계획을 전국계획과 시도계획, 그리고 시군계획 체계로 수립하도록 하

고 있음.

- 농촌계획들 간 중복현상이 상당 수준 만연되고 있음을 읽게 하고 있음.

### 1.3) 선언적 수준의 계획 지배적

- 농촌계획이 계획으로서 실효성을 갖기 위해서는 그 실현수단인 재정확보와 토지이용규제 제도를 갖추어야 할 것임.
  - 그러나 현실은 발전계획과 재정계획, 토지이용계획 등이 따로 떨어져서 이루어지다 보니 많은 경우 농촌계획으로 하여금 선언적 수준의 계획에 머물게 하고 있음.
- 농어업·농어촌·식품산업발전계획, 농어촌정비종합계획, 그리고 시장·군수가 수립하도록 되어있는 생활환경정비사업 기본계획 등이 계획수립의 근거규정만 갖는 선언적 계획의 대표적인 예임.
  - 한편 삶의 질 향상 시행계획은 투자재원 확보가 전제된 계획으로서 그나마 일정 부분 실효성을 확보하고 있음.
- 매년 개별 사업단위별로 사업비 예산을 신청하고 확보하는 예산 메커니즘이 이러한 문제의 근본적인 배경으로 이해함.
  - 개개 단위 사업계획 중심의 농촌개발 시스템이 현실적으로 작동할 수밖에 없는 정책 환경이 다양한 분야를 대상으로 수립되는 전형적인 형태의 농촌계획으로 하여금 선언적인 계획 수준에 머물게 하고 있다는 것임.

<표 3-1> 현행 농촌계획의 현황

구분	계획 종류	계획근거	주관부서	내 용	
발전 계획	종합 계획	농어업·농어촌 및 식품산업발전계획	농업·농촌 및 식품산업기본법	농림수산 식품부	- 기본계획(중앙)-시도계획- 시군계획 체계로 수립 - 강제조항
		삶의 질 향상 기본계획(5년) 및 시행계획(매년)	삶의질 향상법	농림수산 식품부	- 중앙정부 시행 농어촌 복지 및 생활환경 투자계획 - 기본계획-시도계획-시군계획 체계로 수립
		농어촌정비 종합계획	농어촌정비법	농림수산 식품부	- 농업기반, 생활환경, 휴양자원, 한계농지 개발계획
		시·군기본계획	국토의계획및 이용에관한 법률	국토해양부	- 지역개발방향, 공간구조 및 생활권설정, 토지이용· 개발 등
	부문 계획	농지이용계획	농지법	농림수산 식품부	- 지대별·용도별이용계획, 규모확대계획 및 비농업용도 활용계획
		생활환경정비사업 개발계획	농어촌정비법	농림수산 식품부 시장·군수	- 농어촌마을정비구역 지정·고시 - 마을정비, 주거환경정비, 도로, 문화복지시설정비, 용·배수 계획
토지이용 계획	농업진흥지역지정 (농지이용계획)	농지법	농림수산 식품부	- 농업진흥구역과 보호구역 지정 및 행위제한	
	용도지역· 지구지정 (시군관리계획)	국토계획 및 이용에 관한 법률	국토해양부	- 도시계획 '지구'개념 전국토로 확산 - 개발진흥구역, 제2종지구단위 계획 및 개발행위허가 등 제도 도입	

주) 개별 사업계획은 제외하였음

## ② 농촌계획 제도의 문제점

### 2.1) 농촌계획의 산만 : 농촌정책의 효율성 저해

- 여러 성격의 농촌계획들이 난립하고 있음. <표 3-1>의 농촌계획 현황에 더해서 각종 단위사업별로 제시되는 사업계획까지 포함하면 농촌계획의 난립상은 더욱 크게 부각됨.
- 일정공간을 대상으로 물리적 차원의 시설배치와 정비를 위주로 하는 공간계획 성격과 사회경제적 활동을 증진하는 차원의 조성계획 성격이 있는가 하면
- 종합계획과 부문계획 성격이 계획들이 나타나는가 하면 종합계획을 표방하면서도 일정분야에 중점을 두고 있는, 그래서 종합계획과 부문계획의 중간 성격을 띠는 계획들도 나타나고 있음. 생활환경 정비 성격이 강한 계획들이 있는가 하면 산업계획적 성격을 강하게 띠는 계획들이 그것임.
- 한편 장단기 비전을 제시하고 이를 구현해가는 수단문제들을 주로 다루는 발전계획적 성격의 계획과 개별 사업 추진차원의 제반 문제들을 규정하는 사업계획들이 다수 존재하고 있음.
- 그 외 토지이용과 규제를 다루는 토지이용계획 성격의 계획들이 또한 수립되고 있음.
  
- 현재 이루어지고 있는 농촌계획들의 다양한 계획성격을 다음 <표 3-2>에서 제시하고 있음. 현실적으로 계획이란 이름으로 이루어지고 있는 모든 농촌계획을 대상으로 하기에는 그 범위가 너무 넓은 관계로 여기서는 주요한 농촌계획들을 대상으로 분석하였음.
- 발전계획과 사업계획, 토지이용계획 성격과 함께 종합계획과 부문계획 성격의 계획들이 교차되면서 다양한 성격을 내보이고 있음. 모든 성격의 농촌계획들이 현실적으로 선보이고 있음을 보여주고 있음.

<표 3-2> 현행 농촌계획의 성격별 분류 예시

구 분		발 전 계 획	사 업 계 획	토 지 이 용 계 획	
종합 계획	공 간 계 획	도시(군)기본계획		도시(군)관리기본계획	
	조 성 계 획	경제사회종합 계획	삶의질향상 계획 (기본계획 및 시행계획)		
		산업중심 계획	농어업·농어촌·식품 산업 발전계획	신활력사업계획 농·산·어촌마을종합 개발계획	
		생활환경 중심 계획	농어촌정비종합계획	소도읍육성계획 정주권개발계획 거점면개발계획	
부 문 계 획		농어촌생활환경 정비 사업개발계획	전원마을조성계획 향토산업육성계획 지역특화품목육성계획 녹색농촌체험마을 조성계획 도·농교류계획	농지이용계획 산지이용계획	

- 문제는 이러한 다양한 성격별로 다양한 농촌계획들이 수립되고 있지만 이들 농촌계획들간에 어떤 위계나 연계없이 각기 독립적으로 수립되고 있다는 것임.
  - 장단기 종합발전계획과 사업계획, 토지이용계획 간에 상호 연계없이 독자적으로 계획수립이 이루어지고 있으며,
  - 종합계획과 부문계획간에도 역시 어떤 계획 위계에 대한 고려없이 산발적으로 계획이 수립되고 있음.
  
- 농촌문제의 깊이와 복합적인 성격을 고려하면 다양한 정책적 접근이 요구됨은 물론 이들 정책들간의 효과적인 연계에 따른 시너지효과에도 또한 크게 의존할 수밖에 없을 것임. 농촌정책의 역량 즉, 예산과 인력이 제한된 범위에서 합리적 대안을 모색하여야 할 것이기 때문임.
  - 그럼에도 농촌정책의 현실은 다양한 농촌계획들이 상호 연계 없이 독자적인 체제로 수립되고 있음.
  
- 난립하고 있는 농촌계획들의 위계나 연계시스템에 대한 제도 마련 즉, 농촌계획 체계에 대한 대안 모색이 시급히 요구되는 배경임.

- 농촌계획을 둘러싸고 있는 산만한 현상이 농촌정책의 중복과 함께 슬럼과 소외현상을 초래하고, 이는 궁극적으로 정책의 효율성을 떨어뜨리는 한 요인으로 지적되고 있기 때문임.

## 2.2) 실효적 농촌계획 제도의 미비

- 재정과 토지이용계획 수단이 일체화된 실효적 농촌계획 제도 마련에 그동안 정책적 관심이 소홀했다는 점을 하나의 문제로 지적해 봄.
- 우선 농촌개발 재정의 분산으로 소기의 농촌개발 목적 달성에 한계를 보이고 있음.
  - 매년 거쳐야 하는 사업항목별 예산 심의 및 확보 메커니즘으로 인해 개개 사업별로 농촌개발 재정이 가다지어지면서 농촌개발 재정이 소규모로 분산, 다기화되고, 나아가 지엽적인 하위 차원의 목표 달성에 매몰되어 큰 틀의 농촌개발 방향성을 상실하게 되는 우려를 범하는 사례가 종종 목격되고 있음.
  - 농지정비와 취락정비를 별도의 사업체계로 따로 추진하다보니 농로와 마을도로가 연계성이 없이 개설되는 사례가 하나의 문제 유형으로 흔히 지적되고 있음.
- 그리고 도시계획적 토지이용 수단을 농촌지역에 그대로 적용하고 있는 현행 토지이용제도의 효과성에도 의문이 크게 제기되고 있음.
  - 도시계획에 적용해오던 지구 개념을 그대로 농촌지역계획에도 도입하고 있으며, 난개발 억제를 위한 제2종지구단위계획제도와<sup>9)</sup> 개발행위허가제도 등이 농촌지역 계획 수단으로 추가하고 있는 정도임.
  - 도시적 특성과 확연히 다른 농촌적 특성을 감안한 합리적 토지이용수단이 강구되어야 할 필요성이 크게 대두되고 있음.

9) 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에서는 지구단위계획을 중 세분된 2개의 유사한 계획인 제1종과 제2종 지구단위계획으로 구분하고 있는데, 그 지정목적에 차이가 있다. 제1종 지구단위계획은 토지이용의 합리화·구체화 및 기능·미관 증진이 주요 목적인데, 제2종 지구단위계획은 도시화가 예상되는 지역을 체계적으로 개발·관리하기 위한 목적으로 수립하도록 하고 있음.

### 2.3) 중앙정부 주도의 농촌계획

- 농촌개발 정책은 많은 부분 본래적으로 지방정부의 기능으로 인식해오고 있음.
  - 주민의 생활관련 개발수요가 대중을 이루고 있으며, 이러한 주민생활 관련 기능들은 주민들과 보다 가까이 있는 지방정부에서 수행하는 것이 효율적이라는 논리가 이러한 인식의 주된 배경임.
  
- 그러나 현실은 지방정부의 행·재정 능력의 부족으로 중앙정부 주도로 농촌개발 정책이 이루어지고 있는 실정임.
  - 그 결과 농촌개발 방향을 정립하고 수단들을 체계적으로 강구해가는 일련의 노력을 일컫는 농촌계획 역시 중앙정부가 주도적으로 이끌어가고 있음.
  
- 한편 최근 들어 지방정부의 계획수립 역할 제고에 대한 당위성과 함께 그 필요성이 크게 제기되고 있음.
  - 이러한 흐름에 편승하여 지금까지 지방정부의 행·재정적 계획역량을 강화하려는 노력이 꾸준히 시도되어 오고 있음.
  - 지방정부의 실질적인 농촌개발 역량을 강화하는 차원에서 농촌개발 관련 조직을 확충하고, 시장지향적 농촌개발 관련 기능을 효과적으로 수행하려는 의도로 지방공기업을 설치하는 등 농촌개발 조직이 강화되는 일련의 흐름을 보여주고 있음.<sup>10)</sup>
  - 이와 함께 농촌계획 수립의 전제가 되는 지방재정 여건을 개선하려는 일련의 노력들이 나타나고 있음. 참여정부 들어서 시도된 국가균형발전특별법 제정과 국가균형발전특별회계의 설치가 이러한 노력의 단적인 예임.<sup>11)</sup>
  
- 그럼에도 지방정부의 계획능력이 아직 일천한 관계로 여전히 중앙정부

10) 한국농촌공사 농어촌연구원, 「농어촌 복합생활공간 조성을 위한 지역개발사업 추진전략 연구」, 2007.7, pp. 106-120

11) 전계서, pp. 121-126

주도 하에서 농촌계획이 이루어지고 있음.

- 예를 들면, 농촌마을종합개발사업의 경우 상향식 접근을 표방하면서 지방정부의 계획수립 역할을 강조하고 있으나, 실제로는 중앙의 계획수립 전문기관인 농촌공사에서 대행하게 하고 있음. 중앙정부 주도의 농촌계획 실상을 잘 보여주는 사례임.

### ③ 농촌계획 제도의 개선 방향 : 조성기능 중심의 농촌계획체제 구축

#### 3.1) 농촌활성화에 역점

- 무기력하고 공동화된 농촌지역의 실상을 고려하면 농촌계획의 목적은 무엇보다 농촌 활력을 제고하는데 두어져야 할 것임.
  - 어려운 농촌경제 사정과 열악한 생활환경을 개선하는 종합적 구상과 그 실현을 위한 지원수단을 합리적으로 제시하는 문제에 농촌계획의 초점이 맞추어져야 함.
- 현재 농촌계획의 제도적 큰 틀을 형성하고 있는 '국토의 계획 및 이용에 관한 법률'에서는 기본적으로 농촌지역 토지이용계획 차원의 계획수단을 제시하는데 그침.
  - 난개발을 억제하기 위한 여러 가지 토지이용 규제수단을 강구하고 있는 수준임.
- 보다 절실히 요구되는 것은 농촌의 활력을 돋우는 투자와 제반 지원대책들이 다각적이고 적극적인 수준에서 일어나도록 조성하는 것임.
  - 농촌투자과 제반 농촌활성화 대책을 수반하는 조성기능 중심의 농촌계획들이 일부 작동하고 있기는 하지만 산발적으로 제시되다 보니 중복되고, 분산되어 농촌계획으로서의 효율성이 크게 떨어지고 있음.

- 조성 기능 중심의 합리적인 농촌계획 체제로의 전환과 정비 문제가 농촌계획이 지향해야할 기본 방향임을 지적하고 있음.

### 3.2) 도·농 통합적 농촌계획 수립

#### : 농촌정주체계 재편에 따른 농촌생활권 개발계획 수립 방안 모색

- 농촌주민의 생활권이 빠르게 전개되어온 농촌인구 감소 현상과 맞물려 크게 확대되면서 상위 중심지에 대한 생활관련 서비스 의존도도 역시 크게 증가하고 있음.
  - 이 과정에서 농촌정주체계가 빠르게 상향 편중되는 현상을 특징적으로 보여주고 있음. 즉, 하위 정주공간인 마을공간이 빠르게 위축되면서 상위 중심지 의존 현상이 심화되고 있다는 것임.
- 농촌활력을 제고하는 문제는 기본적으로 정주체계를 고려한 생활권 중심으로 접근되어야 할 것임.
  - 농촌중심도시의 중심기능 즉, 고차 생활 및 복지편익서비스 기능이 중심지 계층을 따라 잘 전달되고 접근되도록 정주체계를 합리적으로 구축하는 문제가 관건임.
- 최근 농촌지역은 빠른 여건변화와 공동화 현상을 경험하면서 도시지역과 달리 정주체계가 다양한 형태로 재편되고 있으며,
  - 그 결과 농촌지역의 유형 또한 매우 다양한 형태로 분화되고 있음.
- 다양한 농촌지역의 특성과 정주체계 재편 추이를 종합적으로 고려하면서 도·농 통합적 관점 속에서 농촌지역 유형별로 다양한 농촌계획 기법 개발이 필요함.

### 3.3) 농촌지역에 대한 적극적인 공간 인식

- 농촌지역은 국토공간의 대부분을 차지하고 있으면서 여전히 전 국민의 20.3%(2000년 기준)가 삶을 영위하는 정주공간으로서 중요한 기능을 수행하고 있음.
  - 더하여 농업의 공익적 기능과 함께 전통과 문화를 보전하면서 다양한 일자리와 쾌적한 환경을 제공하는 산업공간이자 생활공간임.
  
- 그럼에도 현실은 농촌공간을 다분히 비도시지역, 또는 농업생산공간이라는 관점에서 바라보는 소극적인 인식에 머물고 있음.
  - 국토계획 사과의 근간을 담고 있는 「국토의계획및이용에관한법률」에서 전체 국토공간을 대상으로 용도지역을 구분하고 있는데, 그 내용을 보면 도시지역, 관리지역, 농림지역, 자연환경보전지역 등 4개 용도지역으로 나누고 있음.
  - 관리지역은 장래 도시화 및 도시적 토지이용수요를 효과적으로 수용하려는 의도에서 지정된 지역이며, 농림지역은 농업진흥지역으로 지정된 농지중심의 권역으로 구획하고 있음.
  
- 도시와는 자연지리적으로, 사회경제적으로 그 특성을 달리하는 농촌공간에 대한 계획적 관리차원의 인식이 부재함을 잘 보여주고 있음.
  - 농촌주민들의 삶을 양식을 틀 지우는 정주공간으로서 농촌공간에 대한 인식이 극히 소홀한 채 도시 중심적 사과의 연장선에서 소극적으로 농촌지역을 바라보고 있음을 잘 드러내는 사례임.
  
- 농촌개발에 대한 종합적 안목을 결여한 채 도시적 관점에서 농촌개발 문제를 인식하다 보니 일부 농촌지역 난개발 문제에만 계획의 초점을 두는 한계를 드러내고 있음.
  - 현행 국토계획 및 이용에 관한 법률에서는 농촌계획 수단으로 도시화 예상지역을 대상으로 난개발을 억제와 계획적 개발을 유도하기 위한 제2종 지구단위계획 수립과 개발행위 허가제 등 계획수단 정도를 도

입하고 있는 데 불과한 실정임.

#### ④ 농촌계획 제도의 개선 과제

##### 4.1) 농촌계획 체계의 정립

###### ① 효율적 농촌발전계획 체계의 정립

###### □ 농촌계획의 위계 설정

- 농촌계획 체계는 우선 농촌발전계획을 대상으로 농촌정책의 비효율성을 초래하는 한 요인으로 지목되는 계획 간의 관계를 어떻게 설정하느냐 하는 문제임.
  - 현재 등장하고 있는 다양한 농촌계획들 간의 위계와 연계 시스템을 구축하는 문제임.
- 한편 상당수에 이르는 농촌계획들의 성격과 내용이 대단히 다양하고, 또한 근거 규범도 각기 독자적으로 구축하고 있는 점을 고려할 때 농촌계획의 위계와 연계체계를 설정하는 문제는 쉽지 않음.
- 농촌계획의 위계 문제는 기본적으로 종합계획과 부문계획, 발전계획과 사업계획, 토지이용계획 간의 선·후관계를 설정하는 문제일 것임.
  - 부문계획은 종합계획의 하위계획으로, 그리고 발전계획은 사업계획과 토지이용계획의 상위계획으로 그 위상을 각각 합리적으로 설정하는 문제에 다름 아님.
- 한편 농촌계획의 경우 이들 성격의 계획들이 각기 다른 규범을 근거로 다양하게 제시되고 있다는 것이 우선 문제임.
  - 예컨대, 농어업·농어촌 및 식품산업발전기본법에 근거를 두고 농어

업·농어촌 및 식품산업발전기본계획이 제시되는가 하면 삶의질 향상 특별법에 근거를 두는 삶의질 향상계획이 제시되고 있으며, 이외에도 여러 규범에 근거를 두고 종합발전계획들이 등장하고 있는데,

- 이들 농촌계획들을 대상으로 농촌계획의 일반적 상위규범으로 어떤 농촌계획을 설정할 것인지는 심도있는 논의를 필요로 함
- 합리적인 방향으로 농촌계획 제도를 개선해 가는 논의에서 이러한 계획들 간 위계를 설정하는 문제가 하나의 과제로 제기되고 있음.
  - 무질서하게 이루어지고 있는 다수의 농촌계획들을 대상으로 연계시스템을 구축하는 문제의 요체는 무엇보다 위계를 설정하는 문제임.
  - 엉켜있는 여러 계획들을 체계적으로 가닥내고 구분하기 위해서는 우선 이들 간에 위계를 설정하는 데서부터 접근하여야 할 것이기 때문임.

□ 계획과 예산의 연계

- 조성기능 중심의 농촌계획이 실효적이기 위해서는 무엇보다 농촌계획에서 제시되는 계획사업을 실현할 수 있는 재정력이 뒷받침되어야 함.
  - 재정 투입이 전제되지 않은 많은 농촌계획들이 수립되고 있는데, 이는 계획으로서의 실효적 요건을 갖추지 못한 종이계획에 불과함.
- 한편 재정적 기반은 갖추고 있다 하더라도 재정여건은 언제나 한정적인 관계로 주어진 재정 범위 내에서 여하히 효율적으로 농촌개발 재정의 배분과 투자가 이루어지도록 하느냐 하는 것이 문제임.
  - 우선은 농촌개발 재원을 확충하는 문제에 노력을 경주해야 할 것이며, 또 사업별로 가닥이 져서 분산되어 있는 많은 농촌개발사업의 사업비를 pool화 해서 통합적으로 운용하는 것도 하나의 방안임.
- 중앙정부에서 가용한 농촌개발 재원을 지방정부에게 포괄적으로 배분하고 지방정부로 하여금 지방 스스로의 자원부담능력을 더한 범위 내

에서 계획을 수립하게 하고, 집행하게 하는 제도가 하나의 대안이 될 것임.

- 지방정부 주도로 다양한 농촌계획 수단들을 종합적으로, 합리적으로 아우르면서 투자재원 확보도 동시에 이루어지게 하는 명실상부한 농촌계획으로 자리매김할 수 있을 것으로 기대함.

□ 상향식 접근과 농촌계획 역량 제고

- 최근 들어 농촌개발정책의 중앙정부 주도에 대한 비판과 함께 지방정부와 주민의 역할을 강조하는 주장들이 빠르게 확산되고 있음.
  - 농촌개발 정책의 궁극적 수혜자인 농촌주민들이 개발계획 수립이나 집행과정에서의 참여가 용이하여야 할 것이라는 것임.
  - 정책의 수혜자인 농촌주민의 입장이 고려되지 않은 농촌계획은 그만큼 실제 농촌주민의 삶의 질 향상 문제와 유리될 수 있기 때문임.
- 그렇지만 여전히 중앙정부 주도로 농촌개발 계획이 입안되고 추진되고 있는 실정임.
  - 지방정부 및 지역주민이 주도하는 농촌계획 체계로의 전환을 요구하는 배경임.
- 새로운 농촌계획 제도는 이러한 요구를 적극적으로 수용하는 차원에서 내용과 절차에 관한 규정들이 정비되고 포함되어야 할 것임.
  - 하나의 대안으로 조례, 주민협약 등과 같은 제도적 방안을 적극 활용하고 도입하는 문제를 적극적으로 검토해봄직 함.
- 또한 농촌계획 수립 및 집행과정에서 지방정부의 역할이 강조되면서 지방정부가 주도하는 체제로 빠르게 변화하고 있음.
  - 농촌계획 현장에서 지방정부의 위상이 빠르게 높아지고 있음.
- 한편 이러한 추세에 적극적으로 동참하기에는 계획수립 역량이 여기에

미치지 못하는 문제를 여전히 안고 있음.

- 지방정부 스스로 농촌계획 역량을 강화하기 위한 노력들을 전방위적으로 시도하고 있음.
- 그 하나의 시도로서 전문가들을 비롯한 다양한 개발주체들 간 협력체제 구축을 적극적으로 해 나가고 있음.

○ 새로운 농촌계획 체제 역시 이러한 추세를 적극적으로 반영하는 선에서 검토되어야 할 것임.

- 전문가를 비롯한 다양한 이해집단 간 네트워크를 구축하는 협치 체제의 구축에 많은 관심을 가져야 할 것임을 강조함.

## ② 합리적 농촌토지이용계획 체계의 구축

○ 합리적 농촌토지이용에 대한 필요성이 꾸준히 제기되고 있는데 반해 현실적으로 농촌 토지이용계획을 수용하는 제도적 기반은 허약하기 이를데 없음.

- 앞에서 봤던 대로 형식적으로는 국토계획 및 이용에 관한 법률에 의해 규제되고 있음.

○ 문제는 이러한 국토계획 및 이용에 관한 법률 규정으로는 합리적인 농촌토지이용계획을 담보할 수 없다는 데 있음.

- 도시적 시각에서 농촌지역을 바라보는데서 연유하는 한계를 본래적으로 갖고 있다는 것임.

○ 이러한 현실에서 합리적인 농촌토지이용계획을 수립하고 합리적인 농촌토지이용 질서를 유도하기 위해서는 많은 고민을 요함.

- 현행 국토계획 및 이용에 관한 법률에서 제시하고 있는 농촌토지이용계획 제도를 보완할 수 있는 방안과 제도적 장치를 합리적으로 고안하고 갖추는 것임.

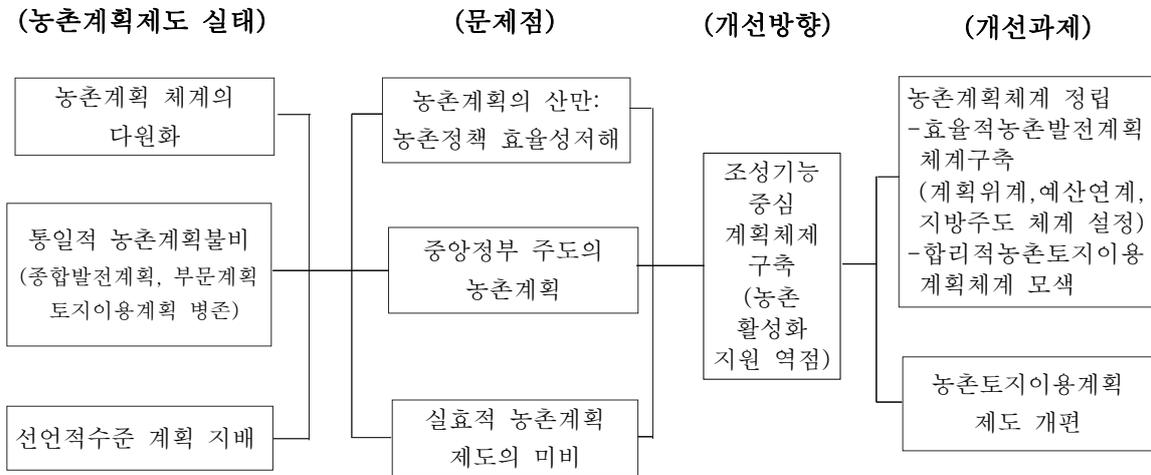
- 어떤든 토지이용계획 제도는 기본적으로 국토계획 및 이용에 관한 법률을 중심으로 하면서 ,
  - 동법에서 담는데 한계를 보이는 농촌토지이용계획 수요를 보완하는 방안을 강구하는 문제임.
  
- 합리적인 농촌토지이용계획 체계를 설정하는 문제 또한 농촌계획체계를 정립하는 과제의 한 갈래로서 제기되고 있음.
  - 농촌적 특성을 감안한 합리적인 농촌토지이용계획 수단들을 국토계획 및 이용에 관한 법률을 보완하는 차원에서 적극적으로 강구하면서,
  - 이들 규범들 간에 합리적인 관계 즉, 합리적 농촌토지이용계획 체계를 설정하는 문제임.

#### 4.2) 농촌토지이용 제도의 개편

- 농촌계획이 실효적이기 위해서는 또한 농촌계획 사업들이 바람직한 농촌토지이용질서 속에 녹아들어 원활하게 구현될 수 있는 준비를 갖추어야 할 것임.
  - 농촌지역의 특성에 기초한 합리적인 토지이용계획 수단들이 제시되고, 이러한 용도지역·지구 개념 속에서 농촌토지이용이 바람직한 방향으로 유도되고, 규제되는 제도 정비가 전제되어야 할 것이라는 것임.
  
- 농촌지역 토지이용 규제행위는 일반적으로 ‘국토계획 및 이용에 관한 법률’에 의존하고 있는데, 동 법률은 기본적으로 도시적 관점에서 농촌지역을 조망하면서 전형적인 도시토지이용계획 수단들을 농촌지역에 적용하고 있음.
  
- 농촌적 특성을 감안한 합리적인 토지이용수단이 강구될 필요성이 있음을 지적하고 있음.
  - 도시지역은 기본적으로 과밀에 따른 혼잡의 문제를 안고 있는 반면에

- 농촌지역은 급격한 인구유출에 따른 과소화 문제를 안고 있으며,
- 도시지역은 기본적으로 기능적으로 분화된 구조를 띠는 반면에 농촌 지역은 공동체적 특성이 여전히 강한 지연사회임.
- 또한 도시지역은 인공적 구조물이 주된 도시환경 구성요소이나 농촌 지역은 자연환경의 부분으로 존재하고 있음.

- 한편 농촌지역의 지배적 자원인 농지를 대상으로 농지법에서 토지이용 규제가 이루어지고 있음.
- 농촌토지이용계획 제도 마련은 이러한 농지를 대상으로 그 이용을 규제하는 수단과 통합하여 접근해 보는 것도 하나의 효과적인 대안이 될 것임. 즉, 현재 마련되어 있는 농업진흥지역과 그 하위 규제수단인 농업진흥구역과 보호구역 등 용도지역 규제 수단을 농촌토지이용계획 틀 속에서 우선적으로 고려해보는 것도 하나의 방안이 될 것임.



<그림 3-1> 농촌계획제도의 실태 · 문제점과 제도 개선방향 및 과제

## **IV. 농촌계획 체계의 정립 방안**

- ① 농촌계획체계 설정의 기본 전제**
- ② 효율적 농촌발전계획 체계의 구축**
- ③ 합리적 농촌토지이용 체계 모색**



## IV. 농촌계획 체계의 정립 방안

### ① 농촌계획체계 설정의 기본 전제

- 농촌활성화에 역점을 두면서 실효성을 갖는 효율적인 농촌계획이 작동하도록 그 제도적 기반을 구축할 필요성이 크게 제기되고 있음.
- 새로운 농촌계획 제도는 먼저 농촌활성화를 위한 적극적인 투자와 지원 대책 등 노력을 효과적으로 강구하는 조성 기능 중심으로 구성하되, 그 사업의 내용과 절차와 방법 등에 관한 규정을 담아야 할 것임.
  - 아울러 농촌계획의 실효성을 담보하는 재정기반 확충을 위한 방법과 절차 등에 관한 규정 역시 중요한 제도적 규범으로 담아내야 할 것이며,
  - 동시에 지방정부의 역할과 지역주민의 참여를 실질적으로 확대하는 제도적 방안도 마련되어야 할 것임.
  - 또한 난개발을 방지함과 동시에 농촌지역에 새로운 바람직한 토지이용 질서를 구축하는 농촌적 토지이용계획 수단들을 제시하고 적용하는 기준과 방법 등을 제시해야 할 것임.
- 그럼에도 그간의 논의동향을 보면 이러한 문제의식이 크게 부재한 실정임을 일러주고 있음.
  - 지금까지 농촌계획 체계 문제에 대한 논의동향을 보면 모두 농촌토지이용계획 문제에 국한하고 있음. 농촌지역까지 도시(군)계획구역으로 포함시킨 2004년 국토계획 및 이용에 관한 법률 개정을 계기로 국토계획법 체계 속에서 농촌토지이용계획을 여하히 연계시키느냐 하는 것이 관심의 초점임.
  - 대개 국토계획법과의 조화를 이루는 선에서 농촌토지이용 계획의 제도적 기반을 구축하려는 시도를 하고 있음. 농어촌정비법의 '농어촌정비계획'을 도시(군) 계획의 하위계획으로 설정하자든가 또는 농어촌정

비법의 ‘마을정비구역’이나 농촌개발 관련 개별법의 사업지구를 국토 계획법에서 수용하는 방안 등을 제시하고 있는가 하면 또 농지와 취락을 같이 아우르는 통합적 시각에서 농촌토지이용 체도를 구축하고자 하는 생각도 더하여 나타나고 있음.<sup>12)</sup>

- 농촌활성화를 목적으로 하는 발전계획 성격의 농촌계획은 토지이용계획과는 유리된 채 여러 주체에 의해 체계 없이 여러 이름으로 다기화되어 나타나고 있는 반면에,
  - 농촌토지이용 계획은 독자적인 체계를 마련하지 못한 채 국토 전체를 아우르는 토지이용계획 체계 속에 매몰되어 있음을 말해주고 있음.
  
- 문제는 기본적으로 이들 계획근거 규범의 엄격성의 차이에서 비롯되는 것으로 이해함.
  - 발전계획은 통상 엄격한 근거 규범을 요하지 않은 통상의 행정행위 범주에 속하는 성격으로 인식하는 한편 토지이용계획은 계획대상 당사자들의 참여한 이해 관계를 다루는 관계로 근거 규범의 보다 엄격성을 요구하고 있음.
  - 때문에 농촌토지이용계획은 엄격한 법규정을 두고 있는 국토이용계획 체계 속에 매몰되어 있는 반면에 농촌발전계획은 여러 주체들에 의해 상호 관계에 대한 고려 없이 등장하다 보니 무질서하게 다기화된 모습을 띠게 되기에 이룸.
  
- 이러한 농촌계획 체계의 혼란은 근거 법규범을 서로 달리 하는데서 비롯되는 문제인 만큼 현실적으로 농촌발전계획과 토지이용계획을 하나의 규범으로 통합하는 통일적 농촌계획체계를 마련하기는 쉽지 않음.
  - 토지이용계획은 국토계획법에서 농촌지역을 포함한 전 국토를 대상으로 그 내용과 절차를 규정하고 있는 일반법적 성격을 띠고 있는데,
  - 여기서 농촌지역토지이용 부분만을 따로 떼어내서 기존의 다기화된 모습을 보이는 농촌발전계획과 일체적으로 통합하여 체계화하기란 어

12) 송미령외, 「농촌지역 토지의 계획적 보전과 개발」, 한국농촌경제연구원, 2003

렵다는 것임.

- 따라서 본고에서는 농촌발전계획과 토지이용계획 체계는 분리하여 접근하되 이들 계획들이 효과적인 관계를 맺도록 조화로운 농촌계획 체계 마련을 위한 논의를 시도함.
  - 농촌지역 발전이라는 공동의 목적을 추구하는 같은 차원의 수단이라는 관계 속에서 이들 발전계획과 토지이용계획이 상호 효과적인 작용이 일어나게끔 담보할 수 있는 체계를 찾아가는 논의를 하고자 함.
- 그래서 이하에서는 먼저 다기화되고 무질서한 모습을 띠고 있는 농촌발전계획을 대상으로 효율적인 체계를 모색해보는 논의를 시도하며,
  - 이어서 농촌토지이용계획을 농촌발전계획 및 국토계획법의 토지이용계획과 동시에 연계하는 효과적인 체계 마련을 위한 기본적인 논의를 시도함.

## ② 효율적 농촌발전계획 체계의 구축

- 현행 농촌계획 제도는 종합적인 안목에서 농촌계획 전체를 조망하고 규정하는 체제로 통합되고 정비되지 못한 채 방치되고 있으며, 그 결과 단편적인 개개 단위사업별로 각각 근거규범을 따로 가지면서 형식적으로 계획수립이 이루어지고 있는 실정임.
  - 그러다보니 농촌계획이 다기화되고, 재정과는 유리되면서 정작 계획의 수혜자인 농촌주민과 지방정부는 실종된 채 중앙정부 주도로 농촌개발계획을 수립하고 집행하는 계획체계가 고착화되기에 이름.
- 여기서는 이러한 문제인식 하에 우선 서로 다른 주체들에 의해 제시되고 있는 다기화된 농촌계획의 조정문제와 함께,
  - 농촌개발 계획과 예산의 통합·연계 차원, 그리고 상향식 계획수립 원리의 실현 차원에서 농촌계획 체계를 종합적으로 검토하여 효율적인

발전방안을 모색하고자 함.

- 다시 말해, 농촌계획 관련 법률들과의 조화 및 연계, 통합방안을 적극적으로 모색해 나감과 동시에 예산 연계 및 지역주민 참여 확대방안에 대한 논의도 아울러 시도하고자 함.

## 2.1) 농촌계획 체계의 현실

- 지금까지 농촌계획은 대개 선언적이고 형식적으로 존재하고 있음.
  - 실제 계획수립이 이루어지지 않으면서 법규범에서 수립하도록 선언하고 있는 여러 농촌계획 명칭들이 등장하고 있음. 농업·농촌 및 식품산업기본법에 의한 '농어업·농어촌 및 식품산업발전계획'이라든가 농어촌정비법에 의한 '농어촌정비종합계획' 등이 대표적인 사례임.
  - 따라서 농촌계획의 실제적인 의미는 다분히 개별 사업별로 사업비를 품목별로, 지역별로 배분하는 사업계획이 농촌계획의 전부인양 현실적으로 이해해 왔음.
- 한편 현행 농촌사업계획의 문제점은 통상 다음과 같이 지적되고 있음.
  - 단위 프로젝트 기획력은 확보하고 있으나 지역종합계획적 성격이 결여되어 있고,
  - 또 정부부처별로 분산 대기화된 추진으로 계획간 연계나 통합력 미약하며,
  - 그리고 지역단위 농어촌 전체에 대한 종합적인 발전전략이 부재하다는 등이 그것임.
- 한편 최근 다양한 영역을 포괄하면서 계획으로서의 일정한 형태와 체계를 띠는 종합적 농촌계획들이 등장하고 있음.
  - 국가균형발전특별법에 의해 다양한 개개 농촌개발사업들로 구성된 국가균형발전계획이 2004년부터 수립되고 있으며,
  - 동 계획은 균형발전특별회계를 재원으로 하여 수립되는 실천계획으로

서의 성격을 띤.

- 비슷한 시기에 농림수산식품부가 중심이 되어서 농어촌종합대책의 일환으로 농촌부문 종합개발을 위해 2005년부터 종합적 농촌개발을 추구하는 삶의 질 향상계획을 수립하고 있으며,
  - 동 계획 수립 및 추진을 위한 실천적 근거규범을 마련하기 위해 삶의 질 향상특별법을 제정하였음.
- 두 계획 모두 기본계획과 시행계획, 그리고 전국계획-시·도계획-시·군계획을 수립하도록 하는 형식적인 계획위계와 체계를 갖추고 있음.
  - 그러나 실제로는 모두 중앙정부 중심의 하향적이고 배분적인 계획에서 벗어나지 못하고 있으며,
  - 더욱이 농촌개발 비전과 실현수단을 합리적으로 동원하고 강구해가는 본래 의미의 계획이라기보다는 기존의 개발사업들을 단순히 엮어놓은 모자이크식 계획에 불과한 실정임. 조각그림들을 모아서 하나의 큰 그림을 그려내고 있다는 것임.
  - 그러다 보니 계획의 본질인 목표와 수단 간의 논리적 연쇄고리를 엮는데 한계를 보이고 있으며, 그 결과 분야별로 설정하고 있는 계획 지표와 여기에 도달하는 과정에 대한 논의의 연결고리 없이 여러 가지 다양한 관련 사업들이 단순히 제시되는 수준에서 이루어지고 있음.

## 2.2) 농촌계획 환경의 변화

### ① 국토균형발전특별법의 개정: 지방정부에 주도적 계획지위 부여

- 2008년 새 정부가 들어서면서 국가균형발전특별법을 지역발전특별법으로 개정하고, 농촌개발 관련 계획체계에 근본적인 변화를 시도하고 있음.
  - 생활권 단위로 지역발전기본계획과 시행계획을 수립하도록 계획체계

- 를 재편하고 있음. 전국계획-(초광역권개발구상)-광역권계획-시·도계획-시·군 기초생활권개발계획 등으로 계획 위계를 설정하고 있음.
- 이 중 전형적 농촌개발성격을 띠는 계획은 시·군을 대상으로 수립하는 기초생활권개발계획임.
- 무엇보다 종합적 농촌개발사업 등으로 구성되는 기초생활권개발계획은 시·도로 세부용도가 구체적으로 지정되지 않고 교부되는 포괄보조금을 기초로 수립하도록 하고 있음.
- 시·군의 자원 및 사회경제적 조건을 반영하여 특색있는 농촌계획이 수립되도록 계획환경의 기초를 상향식으로 근본적으로 새로이 설정하고 있음.
  - 다만 기초생활권개발계획은 제한된 재원 사정으로 말미암아 제도상으로는 수립여부를 시·군에 일임하고 있는 '임의계획'으로 하고 있음.
  - 그렇더라도 포괄보조금 예산 결정 메커니즘이 궁극적으로 '신청-배분-평가-피드 백'의 구조를 띠고 있다고 보면 지방정부 차원에서는 어떤 형태든 계획수립을 피하기 어려울 것임. 기초생활권에 대한 발전계획 수립 없이 포괄보조금 신청을 하고, 요구되는 예산을 확보하기가 현실적으로 힘들 것이기 때문임.
- 농촌개발 정책 환경이 이렇듯 상향식 체제로 그 시스템이 정착되기 위해서는 여러 가지 시스템을 구성하는 요소들도 함께 변화하여야 할 것임.
- 예컨대, 이러한 농촌개발정책 시스템의 주체로 등장하는 지방정부가 상향식 시스템에서 충분히 그 역할을 다할 수 있는 역량을 갖추는 것이며, 중앙정부 또한 이러한 시스템이 효과적으로 작동하도록 모니터링하고 자문하고 평가하는 역할을 어떻게 할 것인지에 대해 시급히 그 방안을 제시해야 할 것임.
  - 상향식 시스템으로의 농촌개발 정책 틀 전환을 바로 앞두고 시급성을 요하는 선결되어야 할 과제들이 적지 않게 대두되고 있음.

- 한편, 농림수산식품부가 주관하는 농촌개발정책의 근간인 삶의 질 향상 계획은 여전히 중앙정부 중심의 하향적이고 배분적인 계획성격을 보이고 있음
- 그러다 보니 같은 정책대상을 두고 추진하는 발전계획 체계 간에 추진 방식을 둘러싸고 근본적인 모순구조를 안게 됨
  - 유사한 성격의 농촌발전계획임에도 지역발전특별법의 광역·지역발전 특별회계 기초생활권개발계획은 포괄보조금을 기초로 상향식으로 수립되고 있는 반면에 삶의 질 향상 계획은 전형적인 하향식 계획기조를 그대로 유지하고 있음.
- 광역지역발전특별회계를 재원으로 하는 농촌개발사업의 경우 포괄보조금을 기초로 지방자율의 상향식 방식으로 계획체계 전환을 전향적으로 추진하면서 전반적 농촌정책 추진체계에 지각 변동이 예고되고 있으며,
  - 농림수산식품부 소관 많은 농촌개발사업의 경우에도 이러한 변화에 연동하여 합리적인 변신을 강하게 요구받고 있음

## ② 농어촌정비법의 개정 : 농어촌정비사업의 원활한 추진 기반 구축

- 농촌계획제도의 한 축을 이루는 광역지역특별회계의 기초생활권 계획이 지방정부 주도의 계획 체계로 전환되는 여건 변화와 궤를 같이하면서 농어촌개발 관련 사업의 일반적 근거규범인 농어촌정비법의 농촌계획 관련규정의 개정이 또한 시도되고 있음.
  - 정부는 2008년 10월 2일 농어촌정비사업의 원활을 기하기 위해 미비한 사항을 전반적으로 정비하는 농어촌정비법 개정을 입법예고하고 있음.
  - 이러한 농촌개발관련 제도 개선으로 향후 농촌개발사업의 추진이 보다 탄력을 받는 한 계기가 될 것으로 기대해 봄.

- 입법예고한 농어촌정비법 개정 법안 중 농촌계획 관련 규정을 발췌해 보면 계획적 접근과 함께 농촌정비 사업범위를 산업부문까지 포함하여 크게 확대하고 있음이 하나의 특징으로 드러남.
  - 우선 농림수산식품부장관은 생활환경정비사업의 방향 및 정책 시행의 지침이 되는 농어촌생활환경정비 기본방침을 수립하도록 하고 있으며,
  - 시장·군수·구청장은 필요한 경우 생활환경정비계획을 매5년마다 수립하도록 하고,
  - 또한 시·도지사는 정비사업을 종합적·계획적으로 시행하기 위하여 시장·군수·구청장의 요청을 받아 농어촌마을정비구역을 지정할 수 있도록 하고 있으며, 시장·군수·구청장은 마을정비구역 지정 요청을 하는 경우 농어촌마을정비계획을 수립하여 시·도지사에게 제출하도록 하고 있음.
  - 시장·군수·구청장은 생활환경정비계획 또는 농어촌마을정비기본계획의 원활한 추진을 위해 전 과정을 총괄 진행·조정하기 위하여 농어촌계획 및 농어촌지역개발 분야의 전문가를 농어촌생활환경정비총괄 계획가를 위촉할 수 있도록 하고 있음.
  - 또한 농촌활력 증진을 위한 기반을 확충하는 차원에서 농어촌산업개발 육성, 농어촌경관조성 관련 규정을 신설하고 있음.
  
- 특히, 입법예고한 법률 개정안에 의하면 마을정비구역을 농촌계획의 핵심 공간단위로 제시하고 있음.
  - 마을정비구역 계획의 범위를 기존의 생활환경분야 중심에서 산업육성과 경관보전 등으로 사업범위를 크게 확대하여 농촌활력 증진을 위한 다양한 범위의 사업들을 포괄할 수 있는 근거를 마련하고 있음과 함께
  - 사업시행에 있어서도 관련되는 타 법규 규정에 따른 심의나 승인 등을 의제 처리하도록 하고 있음.
  - 마을정비구역을 대상으로 종합적인 농촌발전 계획수립과 집행이 가능하게끔 수단과 방법을 강구하고 있는 점이 눈에 띄임.
  
- 또한 본 농어촌정비법 개정(안)에 의하면 농촌개발사업 추진에 있어 지

방정부와 주민의 역할을 크게 강조하고 있음.

- 시장·군수·구청장을 생활환경정비계획과 농어촌마을정비기본계획 수립 주체로 설정하고 있으며,
- 지방정부 계획 역량 강화를 위해 계획전문가를 활용할 수 있는 근거 규정도 마련하고 있을뿐더러,
- 규정하는 사업의 범위도 확대하여 생활환경 중심에서 산업 및 복지 분야까지 포괄적으로 아우르고 있으며, 마을정비구역사업시행자 또한 마을정비조합과 주택소유자들까지 확대하고 있음.

○ 한편 그 실효성에 대해서는 여전히 미흡한 측면이 있음을 지적해 봄.

- 시장·군수·구청장에게 필요한 경우 생활환경정비계획을 수립하도록 하고 있어 시장·군수·구청장의 의지에 농촌개발 문제의 많은 부분이 달려 있으며,
- 또한 중앙정부의 재원지원 없이는 이렇게 생활환경정비를 위한 제도를 마련했다고 해서 지방재정 여력이 취약한 상태에서 실효적인 개발을 기대할 수 없게 하고 있음.

○ 더욱이 생활환경정비계획이나 농어촌마을정비기본계획 수립을 할 때 기본적으로 토지이용 문제가 대두되는데,

- 이러한 문제에 대한 해결수단을 갖고 있지 못해 계획의 실효성에 대한 회의가 일어나고 있음.
- 예컨대, 동법에서는 이러한 문제에 직접적인 대답을 피한채 우회적으로 언급하고 있음. 즉, 생활환경정비기본방침이 토지이용의 기본법인 국토의 계획 및 이용에 관한 법률과 조화를 이루어야 한다고 규정하고 있으며,
- 또한 마을정비구역 지정 시에 국토해양부 장관과 협의토록 규정하고 있는데, 토지이용 규제 근거법인 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에서 이러한 농촌정비사업 추진 시에 제기되는 토지이용 문제에 대한 규정을 수용하고 있지 않고 있어 이러한 농어촌정비법 규정의 실효성에 한계가 따를 것이라는 사실을 쉽게 짐작할 수 있음. 예컨대, 국토

계획 및 이용에 관한 법률에서 지구단위계획구역으로서 제1종과 제2종만을 제시하고 있는 현실에서 마을정비구역을 지구단위계획구역으로 지정된 것으로 의제하고 있는 농어촌정비법의 실효성을 따져봐야 한다는 것임.

### 2.3) 농촌계획 체계의 재구축 대안 모색 : 삶의 질 향상 계획과 기초생활권 계획의 조화와 연계

- 현실적으로 많은 문제를 드러내고 있지만 그나마 농촌계획의 형식과 내용을 담고 있는 계획은 '삶의 질 향상 계획'과 '기초생활권계획'임.
  - 국토계획 및 이용에 관한 법률에 의해 수립되는 '도시(군)기본계획'도 발전계획의 성격을 띠고 있으나, 기본적으로 그 성격이 공간구조와 토지이용에 치우친 계획인 관계로 이들과 동일선상에 있는 농촌발전계획의 범주로 볼 수 없음.
  - 더욱이 많은 농촌지역이 해당하는 '인구 10만 이하 시 또는 군의 경우 도시(군)기본계획을 수립하지 아니할 수 있다'고 규정하고 있어 실제 작동되는 농촌계획으로서 그 위상을 부여하기 어려움.<sup>13)</sup>
  - 따라서 농촌발전계획의 양대 산맥을 이루는 이들 두 계획의 상호 조화로운 관계를 어떻게 설정할 것인지가 농촌계획 체계 설정의 당면 핵심 과제임.
- 삶의 질 향상 계획을 근간으로 해서 바람직한 농촌계획 체계를 모색해 보는 논의가 현실적으로 합리적인 선택일 수 있음.
  - 삶의 질 향상계획이 보다 포괄적이고 계획규모도 크기 때문임. 2008년 기준 기초생활권 종합개발분야 예산액이 1조 3,082억원으로 나타나고 있는데 비해 제1차 삶의 질 향상계획 기간인 2004년-2008년 기간 중 년 평균 투자 규모는 4조 546억원으로 나타나고 있음.<sup>14)</sup>

13) 동 법 제18조에 '대통령령이 정하는 시 또는 군은 도시기본계획을 수립하지 아니할 수 있다'라고 규정하고 있으며, 시행령 제14조에서 그 시 또는 군을 '수도권에 속하지 아니하고 광역시와 경계를 같이 하지 아니한 시 또는 군으로서 인구 10만명 이하인 시 또는 군'으로 제시하고 있음.

- 한편 지역발전특별법에 의해 기초생활권계획과의 조화로운 연계선상에서 모색되어야 하는 농촌계획 체계 재정립 방안 마련은 쉽지 않음.
  - 현재의 계획체계 하에서는 동일한 시·군 공간을 대상으로, 유사한 사업내용을 대상으로 하면서 '삶의 질 향상계획'과 지역발전특별법에 의한 '기초생활권계획'이 상이한 방식으로 즉, 하나는 하향식으로, 다른 하나는 상향식으로 2중의 농촌계획이 수립되게 되어 있음.
  - 동일한 공간과 유사한 사업을 대상으로 수립되는 2개의 상이한 계획체계를 대상으로 상호 조화로운 관계를 설정하는 문제는 어려운 문제임에 틀림없음.
  - 그렇다고 이들 두 계획체계가 조화로운 연계없이 독자적으로 작동되어서는 안될 것임.
  
- 기본적으로는 새로이 정립되는 지역발전특별법(입법예고 중)에 기초하여 상향식 방식으로 수립되는 기초생활권개발계획과의 조화로운 관계속에서 '삶의 질 향상법'에 의한 농촌개발계획의 위상과 체계가 설정되어야 할 것임.
  
- 삶의 질 향상계획의 위상과 체계설정을 위한 과제는 2가지 측면에서 조명할 수 있음.
  - 하나는 현재 형식적으로 수립되고 있는 삶의 질 향상계획의 시·도계획과 시·군계획으로 하여금 계획체계에 상응하는 위상을 갖도록 실질적인 계획으로 거듭나게 하는 방안을 모색할 필요가 있음.
  - 다른 하나는 '삶의 질 향상 계획'으로 하여금 지역발전특별법에 의한 지역발전 계획과의 차별성을 띠는 체계를 구축하는 것임. 보다 직접적으로는 시·군단위에서 수립되는 기초생활권계획과 삶의 질 향상 계획이 여하히 차별적인 체계를 띠게 하느냐 하는 것임. 삶의 질 향상법에 의한 지역개발사업과 지역발전특별법에 의한 농산어촌개발사업의 경우 많은 사업을 서로 동일하게 계획사업 대상으로 포함하고 있음. 중복 및 예산 낭비 없이 상호 시너지 효과를 높일 수 있는 대안마련

14) 박대식의, 「삶의 질 향상계획 중간평가」, 한국농촌경제연구원 2008

이 필요함.

### ① 삶의 질 향상계획 체계 정립

- 우선 삶의 질 향상계획의 계획체계를 정립하기 위해서는 무엇보다 시·도계획과 시·군 계획이 명실상부한 지역계획으로서의 위상을 갖추어야 함.
  - 그러기 위해서는 시·도계획과 시·군계획이 실천수단을 갖는 실효적인 계획으로서의 제도적 기반을 여하히 구축하느냐 하는 문제가 관건임.
  - 지자체 공무원을 대상으로 실시한 한 조사에 의하면 삶의 질 향상계획이 실제 도움이 되지 않기 때문에 형식적으로 수립하고 있다고 하고 있으며, 그 이유로서는 '새로운 것이 없이 기본사업을 망라하였다'는 응답과 '계획에 포함된 사업에 대해 예산지원이 보장되지 않는다'는 응답이 대부분을 차지하고 있음.
  - 결국 기존의 사업들을 단순히 모아놓은 모자이크식 계획이 형식적 계획수립의 근본적인 요인으로 드러나고 있음(박대식외, 「삶의 질 향상계획 중간평가」, 2008).
  - 예산과 연계된 실효적인 계획제도로 거듭 나아 갈 것임을 단적으로 말해주고 있음.

### ② 삶의 질 향상 계획과 기초생활권계획의 차별화

- 다음은 삶의 질 향상계획으로 하여금 지역발전특별법에 의한 기초생활권개발계획으로부터 차별화해가는 방안을 강구하는 것임.
  - 개발목표, 공간범역, 사업내용, 추진방식 등에서 서로 차별화되는 특성이 나타날 때 개개 계획의 존재 의의가 부각될 것임.
- 하나의 대안을 다음과 같이 모색해 봄.
  - 상향적인 농촌개발 접근방식이 새로운 패러다임의 대세를 이루고 있다고 보면 추진방식에 있어서는 두 계획체계가 같은 흐름을 탈 수 밖

에 없을 것임.

- 한편 지역발전계획의 기초생활권계획과 삶의 질 향상계획은 계획목표, 공간범역, 사업내용을 둘러싸고 차이를 보이고 있음. 차별화를 위한 단초를 제공하는 대목임.
- 예컨대, 계획목표를 보면 기초생활권계획의 경우 시·군의 자원 및 사회경제적 조건을 반영한 특색있는 농촌계획을 수립하여 불편없는 생활권개발을 목표로 제시하고 있는데 반해 삶의 질 향상계획은 농어민 삶의 질 향상을 위한 농촌개발로 설정하고 있으며,
- 계획공간범역의 경우 기초생활권계획은 중심도시와 농촌지역을 포괄하는 시·군 행정구역을 대상으로 하고 있는 반면에 삶의 질 향상계획에서는 1차적으로 농어촌지역을 관심대상으로 설정하고 있음.
- 또한 사업내용에 있어서도 어느 정도 차이를 드러낼 수 있음. 삶의 질 향상 계획에서는 삶의 조건을 구성하는 다양한 차원의 요소들을 가급적 포괄적으로 다루어야 할 것인 반면에 기초생활권계획에서는 지역이 원하는 사업을 자율적으로 선정하도록 하고 있어 지역별로 크게 상이한 사업내용을 보일 것이고, 따라서 그 스펙트럼이 한층 더 넓을 것으로 예상됨.

<표 4-1> 삶의 질 향상계획과 기초생활권 계획 성격 비교

구 분	삶의 질 향상 계획	기초생활권 계획
목 표	농어촌주민들의 삶의 질 향상	사회경제적 조건을 반영한 특색있는 계획을 수립하여 불편 없는 기초 시·군생활권 개발
사업내용	다양한 차원의 개발수요 포괄 (교육, 의료 등 복지부문과 기초생활환경 정비 수요 포괄)	지역이 원하는 사업을 자율적으로 선정
공간범역	농산어촌 지역(읍·면지역) 대상	도시·농촌 포섭된 시·군 기초생활권 단위
추진방식	하향식 (상향식으로의 전환 불가피)	상향식

○ 물론 이러한 차별성의 이면에는 현실적으로 계획의 성격과 내용 또한

공유하는 부분이 크게 존재하는 것이 사실임. 계획 간에 사업내용을 둘러싸고 정체성을 부여하기가 어려움을 말해주고 있음.

- 2007년 삶의 질 향상 시행계획과 균형발전 시행계획의 사업내용을 비교해 본 결과 실제로 두 계획 간에 상당 수준 중복현상이 일어나고 있음.
- 삶의 질 향상계획은 복지, 교육, 지역개발, 복합산업활성화 등 광범위한 영역에 걸쳐 비교적 고르고 다양하게 세부사업들을 제시하고 있는 반면에 균형발전계획에서는 지역개발 분야에 집중된 모습을 뚜렷이 보여주고 있음.
- 그리고 균형발전특별회계의 지역발전계획에 제시된 사업들의 많은 부분이 삶의 질 향상 계획에 여전히 포함되어 있는 것으로 나타남.

<표 4-2> 2007년 삶의 질 향상계획과 균발계획의 사업범위 비교

계획	분야	복지기반	교육여건	지역개발	복합산업	농림	계
		확충	조성	촉진	활성화	수산업	(농업·농촌 관련사업수)
삶의 질 향상 시행계획		26개 사업	19개 사업	39개 사업	29개 사업	-	113개 사업
균형발전 시행계획	사업수	3개 사업	1개 사업	21개 사업	6개 사업	23개 사업	54개 사업*
	삶의질 계획과 중복	1개 사업 (33.3%)	1개 사업 (100%)	15개 사업 (71.4%)	6개 사업 (100%)	0	23개 사업

\* 2007년 균형발전시행계획에 포함된 총 사업수는 230개로 나타나고 있음

- 삶의 질 향상 계획과 기초생활권 계획을 서로 다른 체계로 가닥내는 것이 현실적으로 어려운 문제임을 말해주고 있음.
  - 보다 심도 있는 논의와 연구가 필요함을 지적하는 대목임.
- 여기서는 이러한 어려움을 전제하면서 서로 얽혀있는 두 계획체계를 두고 차별화해 가야하는 현실적인 요구에 대응하여 그 대안을 다음과 같이 모색해 봄.

- 우선 무엇보다 삶의 질 향상계획에서 다루는 농촌개발사업과 기초생활권계획에서 다루는 농촌개발사업들 간에 서로 다른 성격 구분이 이루어져야 할 것임.
  - 그 하나의 대안을 다음과 같이 제시해 봄. 기초생활권계획은 포괄보조금을 기반으로 시·군이 자율적으로 수립하는 계획이므로 지역주민 밀착의 보다 현장 중심적이고 지역자원 활용적인 특성화 지원 사업계획으로서의 성격을 부여하는 한편,
  - 삶의 질 향상계획은 보다 전국적인 차원에서 요구되는 최소한의 필수적인 개발수요에 대응하여 필요한 지원을 하는 사업계획으로 그 계획 위상을 설정함.
  - 요약하면, 삶의 질 향상 계획으로 하여금 기초생활권계획을 보완하고 뒷받침해 주는 계획으로서의 성격을 띠게 하여 이들 대표적 농촌계획의 상호 조화로운 체계를 구축하도록 함.
  
- 이럴 경우 삶의 질 향상 계획이 필수적인 개발수요를 담는 보다 기본적이고 일반적인 계획으로서의 성격을 띠게 됨. 때문에 농촌개발 차원에서 볼 때 지역발전계획의 기초생활권 개발계획은 일반적인 삶의 질 향상계획을 토대로 해서 성립되는 전략계획으로서의 성격을 읽을 수 있음.
  - 따라서 여기서는 삶의 질 향상 계획을 농촌계획의 기본법으로 설정하고, 지역발전 계획의 기초생활권계획을 삶의 질 향상계획에서 수용하는 계획체계를 정립하는 방안을 제시함.

<표 4-3> 삶의 질 향상계획과 기초생활권계획의 차별화 모색

구 분	삶의 질 향상 계획	기초생활권 계획
계획 위상	농촌개발의 기본계획으로서의 위상 설정	삶의 질 향상 계획의 부분계획으로 흡수
계획 내용	전국적 차원의 필수적인 농촌개발 수요 중심 (national minimum 차원 개발수요 확인 및 지원 중심)	지역주민 밀착의 전략 계획 중심 (지역사회 숙원사업이나 특성화 지원 사업계획 중심)

### ③ 농촌계획체계의 정립 대안

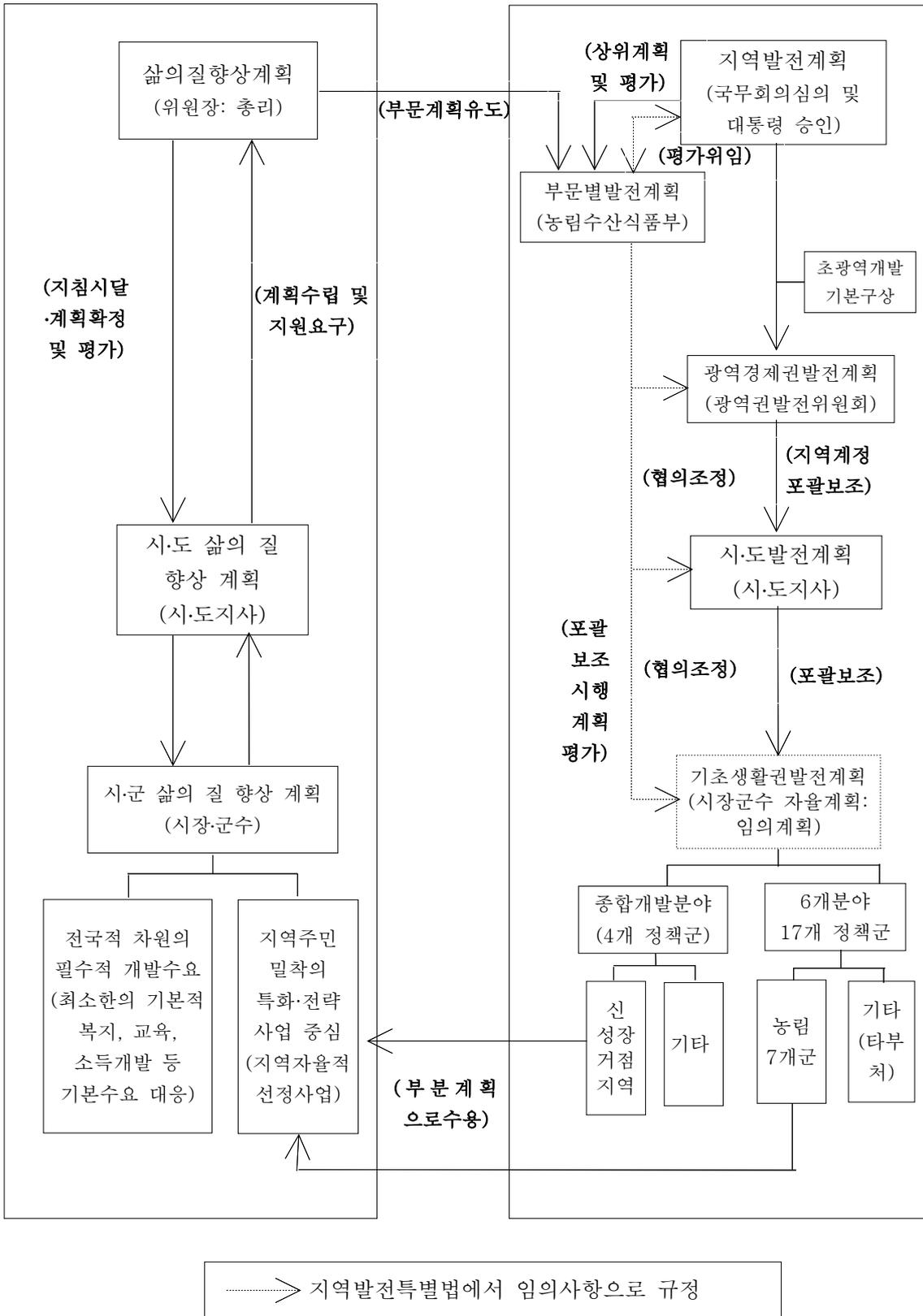
- 계획 위계는 우선 지역계정 포괄보조에 의해 수립되는 기초생활권계획은 시장·군수 자율계획이므로 삶의 질 향상 계획에서 그대로 수용하도록 하고,
  - 이 계획내용과 차별화되는 전국적 차원의 필수적 개발수요에 대응하는 사업을 함께 포함하는 보다 광범위한 농촌개발 내용을 대상으로 삶의 질 향상 계획을 수립하도록 함.
  
- 한편 기초생활권계획과 삶의 질 향상 계획이 상호 중복을 피하면서 조화로운 체계를 이루도록 계획수립 과정에 일정 부분 간여와 통제가 필요함.
  - 이러한 요구는 기초생활권 계획의 최상위계획인 지역발전계획의 차하위계획으로 설정하고 있는 각 중앙부처의 부문별발전계획을 매개로 삶의 질 향상 계획과 기초생활권계획이 연계되도록 하는 시스템 구축을 통해 수용되도록 함.
  - 먼저 지역발전계획의 하위계획인 농림수산식품부 소관 부문별발전계획은 기초생활권 계획을 포섭하는 삶의 질 향상계획을 토대로 해서 유도함으로써 이들 양대 계획체계가 연계되는 매개의 기본 틀로 설정함.
  - 이와 함께 시장·군수가 수립한 삶의 질 향상계획과 기초생활권계획에 대해 삶의 질 향상계획 수립지침과 부문별발전계획에 의해 평가하

고 그 결과를 환류하는 시스템을 구축함으로써 농촌개발의 기본계획인 삶의 질 향상계획 및 기초생활권 개발의 상위계획인 부문별 발전계획과의 조화를 이루어나가는 통제시스템으로 작동하도록 함.

- 계획수립 체계와 평가체계를 상호 연계되도록 시스템화하여 농촌개발계획이 효과적으로 수립되고 실천되도록 하는 제도적 기반을 구축하도록 한다는 것임.

○ 이러한 농촌계획 체계가 제대로 작동하도록 농촌계획의 수립과 집행을 위한 계획행정 규범을 확립할 필요성이 있음.

- 중앙 및 시도, 시군 등 각급 농촌계획위원회 제도 도입과 함께 농촌계획 지침작성 및 보급과 지침의 준용의무를 제도화하는 방안도 검토해 볼만함.



<그림 4-1> 농촌계획 체계의 정립 대안

## 2.4) 계획과 예산의 통합 연계 체계 구축 방안 검토

- 삶의 질 향상 계획과 지역발전특별법에 의한 기초생활권 계획이 상호 연계된 조화로운 농촌계획체계가 명실 공히 실효적으로 작동하기 위해서는 무엇보다 계획 내용들을 현실적으로 실천할 수 있는 수단들이 제도적으로 강구되고 제시되어야 함.
  - 그것은 계획수립 방식과 함께 그 실천수단인 재원과 토지이용계획 문제 등을 아우르는 종합적인 관점에서 모색되어야 할 것임. 계획 체계를 원활하게 작동시키는 동력이 이들 계획방식과 재원, 그리고 토지이용계획 수단들에 달려 있다는 것임.
  
- 큰 틀에서의 농촌발전계획 체계의 구축과 함께 삶의 질 향상계획의 내적 체계화 문제도 함께 제기되고 있음.
  - 계획체계 정립을 즉, 농촌계획의 양대 산맥인 삶의 질 향상계획과 기초생활권계획의 조화로운 연계체계를 구축하는 문제에 더하여 삶의 질 향상 계획 내부에서 또한 보이는 다기화된 계획체계의 일원화 문제도 계획체계를 합리화하는 또 하나의 과제임을 지적하고 있음.
  
- 이런 관점에서 계획과 예산의 통합 연계체계 구축문제가 삶의 질 향상계획의 내적 체계화를 위한 하나의 과제로 부각되고 있음.
  - 특히, 이러한 계획의 실효성 확보를 위한 논의는 주로 계획체계가 느슨하고 다기화된 삶의 질 향상 계획을 둘러싸고 제기될 것임.
  - 기초생활권 계획은 광역·지역발전특별회계를 재원으로 해서 수립되는 관계로 상대적으로 계획의 실효적 기반을 이미 어느 정도 갖추고 있기 때문임.
  
- 삶의 질 향상계획으로 하여금 합리적인 계획 체계로 탈바꿈하기 위해서는 우선 여러 중앙부처가 각기 소관사업에 대해 주체적인 지위에서 간여하는데서 비롯된 다기화된 삶의 질 향상계획 체계를 일원화해야 할 필요성이 제기되고 있으며,

- 그 문제 즉, 삶의 질 향상 계획 체계의 일원화 문제의 요체는 계획을 구성하는 세부사업별로 각기 갈라져 있는 예산을 통합하여 하나의 체계로 배분되고 집행되게 하는데 있음.
- 농촌계획 체계를 합리적으로 정립하기 위해서는 삶의 질 향상 계획의 다기화된 예산체계를 일원적으로 통합할 필요성이 강하게 대두되고 있음.
  - 삶의 질 향상계획 주체가 여러 부처로 다기화되고 있는 이러한 문제의 근저에는 바로 각기 다른 경로로 예산의 확보와 집행이 이루어지고 있는 독립적 예산 메커니즘이 자리하고 있기 때문임.
- 먼저, 중앙부처 소관사업별로 갖는 각기 다른 생각의 갈래와 분산되어 있는 다기화된 농촌개발 예산들을 어떤 형태로든 통합해서 운용하는 방안이 마련되어야 할 것임.
- 삶의 질 향상 계획에 포함되어 있는 농촌개발관련 사업들의 소관들이 여러 부처별로 크게 다기화되어 있고, 나아가 그 사업예산도 또한 여러 재원으로부터 충당되고 있는 관계로 구체적인 계획수립 체계와 예산의 통합 연계 방안을 마련하는 문제는 용이하지 않음.
  - 2007년 삶의 질 향상 시행계획에 14개 부처 소관 113개 사업이 포함되어 있으며,
  - 재원은 농특회계, 군특회계, 일반회계를 비롯하여 지방비까지 그 범위가 걸쳐있는 것으로 나타남.
- 계획수립 체계와 예산을 통합 연계하는 문제는 기본적으로 다기화된 계획체계를 일원화해 가는 차원에서 제기되는 성격의 문제임.
  - 단계별로 2가지 대안을 제시해 봄.
- 우선은 현재 다기화된 예산체계는 그대로 두되 삶의 질 향상 시행계획 관련사업들을 ‘삶의 질 향상 계획’ 차원에서 하나의 통일된 체계로 추진될 수 있도록 추진지침을 통합하여 일원화하는 방법을 강구함.

- 이와 함께 극히 부분적으로 참여하고 있는 일부 중앙부처들의 사업들은 조정하여 주요 참여부처 중심으로 가급적 사업추진주체를 단순화해가는 노력도 같이 시도함.
  - 다만, 지침 차원에서 일원적인 시스템을 구축하는데 그치므로 쉽게 도입해 볼 수 있는 여지는 큰 대신에 그만큼 계획체계를 완전 통합하는데에는 한계를 보일 것임.
- 다음 단계는 여기서 한발 더 나아가 관련 재원을 통합적으로 관리하고 사용할 수 있도록 관련 예산을 pool화하는 방안을 검토함.
- 예컨대, 여러 다른 갈래의 개발자금 재원을 모으는 pool로서 '삶의 질 향상 기금(가칭)'을 설치하여 보다 직접적이고 실효적인 추진시스템을 구축하는 것임.
  - 다만, 지극히 경직적인 구조를 띠는 예산 메커니즘을 감안할 때 보다 심도있는 논의가 뒤따라야 할 것임을 지적함.

<표 4-4> 삶의 질 향상 계획수립 체계와 예산의 통합 연계 대안 검토

구 분	대안 1	대안 2
내 용	- 사업추진 통합지침 운용 · 관리	- 삶의 질 향상 기금(가칭) 설치
장 · 단점	- 비교적 용이하게 도입해 볼 수 있는 제도임 - 부처간, 사업부서간 협조 및 통합 네트워크 구축 어려움 상존	- 보다 실효적인 농촌개발시스템 구축 - 국가 예산 및 회계 운용 원칙과 상충

## 2.5) 지방주도 계획체계로의 전환: 상향식 계획 이념의 실현

- 또한 계획의 패러다임 변화에 적극적으로 대응하는 차원에서 상향식 계획수립 원리를 계획수립 과정에 효과적으로 실현해 가는 농촌계획 체계의 모색이 필요함을 지적하고 있음.
- 그것은 농촌개발 예산을 활용하는 계획 권한의 많은 부분을 지방으로

- 이양하는 방안과 함께,
- 지방정부와 지역주민이 주체적으로 자기의 개발의사에 기초하여 계획 수립이 이루어지는 자율적 절차와 방식으로 계획체계를 다시 정립하는 것을 가리킴.
- 농촌개발의 패러다임이 하향식에서 상향식으로 바뀌는 개발환경 변화 추이에 비추어볼 때 삶의 질 향상계획에서 담고 있는 농촌개발계획 체계 역시 지역이 주도하는 상향식 체계로의 전환을 크게 요청받고 있음.
- 그것은 여하히 지역의 계획 자율성을 제고시켜 나갈 것인가 하는 문제에 다름 아님.
- 광역·지역특별회계의 기초생활권개발 체계가 포괄보조금을 토대로 자율적으로 계획수립과 집행을 하는 시스템으로 근본적인 전환을 추진하고 있는 점을 감안할 때,
  - 이것을 포괄하는 농촌개발 기본계획으로 그 위상을 설정하고 있는 유사한 성격의 삶의 질 향상 계획체계도 이러한 방향으로의 전환을 꾀하지 않을 수 없음.
- 지역의 계획 자율성을 제고하는 방안에 대한 논의는 크게 2가지 측면에서 접근하여야 할 것임.
- 하나는 계획 과정에 주민참여를 활성화하는 방안을 모색하는 논의이고,
  - 다른 하나는 계획 수립·확정과 예산배분 등을 둘러싼 계획권한을 지방으로 합리적으로 이양하는 문제에 대한 논의임.
- 먼저 주민참여 활성화 방안 마련은 주민의 계획 역량에 크게 달려있는 문제임.
- 주민의 참여의식과 경험이 일천한 관계로 일시에 전폭적인 참여 제도를 강구하기는 어려운 문제임.
  - 주민들의 계획역량 향상 정도에 따라 점진적으로 확대해 나가되, 단계별로 적절한 수준의 참여제도를 마련해 나감.

- 몇 가지 대안을 제안해 봄.
  - 수요자 중심의 농촌계획으로 계획 성격과 내용의 전환을 모색함. 수요 창출형 소프트자원(농촌자원, 인적자원) 활용 계획과 함께 수요자 중심의 농촌서비스 표준의 도입과 서비스 품질 제고를 위한 다양한 접근을 시도함.
  - 또한 지역사회참여제 확산을 위해 지역조례, 협정, 협약 등 다양한 수단을 강구하여 활용하는 방안을 모색함. 농촌개발사업에서의 지역사회참여제를 의무화하거나 인센티브를 지원하는 방안을 적극적으로 검토해 봄.
  - 이와 함께 주민의 계획역량을 보완하는 차원에서 전문가들로 하여금 계획과정에 활발한 참여를 유도해 가는 농촌개발 협치(governance) 제도를 적극적으로 구축하도록 함.
  
- 다음은 계획권한을 지역으로 이양하는 문제로서, 이 문제의 핵심은 사업예산의 배분과 확정 과정에 지방의 역할을 어느 정도 부여할 것인가 하는 것임.
  - 2개의 대안을 검토해 볼 수 있을 것임. 하나는 광역·지역특별회계의 기초생활권계획과 마찬가지로 사업비를 지역별로 포괄적으로 제시하고, 지역으로 하여금 자율적으로 지역발전계획을 수립하고 집행하며, 그 책임까지 지우는 완전한 계획수립 자율성을 부여하는 방안을 강구함. 이 경우 삶의 질 향상 계획에 포함되는 각 부처 사업예산들이 하나의 통일된 체계로 지원되는 시스템 정비가 전제되어야 가능할 것임.
  - 다른 하나는 지역의 계획수립의 자율성은 부여하되 계획의 확정은 중앙부처에서 각 소관부서에서 이루어지도록 하는 제한된 지방주도 계획수립 체계를 구축하는 것임. 현행 각 부처별로 할거되는 예산 시스템의 근간을 유지하는 가운데 검토 가능한 지역의 계획수립 자율성을 제고해가는 방안일 것임.

<표 4-5> 상향식 계획수립 체계로의 조정 대안 검토

구 분	대안 1	대안 2
내 용	- 개발예산 포괄지원 및 지방 자율적 계획 수립 : 중앙부처 사후 평가	- 개발예산·지침 제시 및 계획수립 : 중앙정부 평가 및 계획 확정
장 · 단점	- 상향식 개발 이념 실현 - 지방의 계획수립 역량 미성숙으로 인한 농촌개발의 비효율성 노정 우려 - 현행 예산시스템과 상충	- 상향식 개발이념 부분적으로 실현 - 지역의 계획수립 역량 증대에 대응하여 점진적으로 자율성 확대 - 현행 예산시스템 속에서 검토가능

### ③ 합리적 농촌토지이용 체계 모색

- 농촌계획이 담고 있는 개발내용들은 궁극적으로 지표면 즉, 땅을 매개로 실현되게 됨.
- 토지이용 규제로 인해 농촌활력을 제고하기 위한 농촌개발사업들이 크게 제약되고 움츠리게 되어서는 안될 것임.
- 현재 토지이용에 관한 규제는 농촌·도시를 불문하고 국토계획 및 이용에 관한 법률을 기본법으로 하면서 몇 개 개별법에 토지이용규제를 위임하여 이루어지게 하고 있음.
  - 농촌토지이용을 규제하는 개별 법률로서는 농지법, 산림법 등이 대표적임.
- 문제는 농지를 제외한 농촌지역의 토지이용은 국토계획법의 적용을 받는데, 그 내용이 도시계획적 사고에서 입안된 것이다 보니 농촌지역의 토지이용을 합리적으로 유도하는데 있어 일정한 한계를 보이고 있음.
  - 기본적으로 과밀문제를 계획적으로 관리하고자 하는 생각에서 개발된 도시계획 수단들이 과소문제를 안고 있는 농촌지역을 대상으로 그 활력을 효과적으로 드높이고자 하는 농촌개발 장에서는 그 유용성에 상당한 제약이 따르고 있다는 것임.

- 예컨대, 농촌계획을 수용하는 토지이용계획 수단으로서는 현 국토계획법에서 취락지구 등을 대상으로 하는 '지구단위계획' 제도를 제시하고 있음.
  - 농지와 취락지역이 하나로 통합된 농촌공간의 특성을 감안할 때 생산공간과 생활공간을 이분법적으로 구분하여 인식하는 지구단위계획 수단으로서는 합리적 농촌계획을 수립하고 실현하는데 한계가 있음. 반쪽의 계획에 불과한 불완전한 계획이 될 수밖에 없음.
  - 더욱이 지구단위계획은 어디까지나 과밀문제로부터 쾌적한 환경을 조성하기 위한 체계적이고 계획적인 토지이용을 유도하려는데 궁극적 목적이 있음. 농촌의 활력을 제고하기 위한 제반 노력을 시도하는 조성적 계획 수립 및 실현에 한계가 따를 수밖에 없음. 지구단위계획을 수립하고 확정하는 데 많은 시간이 소요되고, 그리고 농촌발전 계획은 그것대로 수립될 수밖에 없는 이원적 계획체계와 구조를 낳음으로서 계획의 비능률성을 배가시키는 요인임을 지적함.
  
- 때문에 근본적으로는 농촌지역에 대한 토지이용계획 권한과 책임을 기존의 농촌계획 관련법률이나 농촌계획법(가칭)을 새로이 제정하여 부여하고, 여기에 토지이용계획을 위임하는 규정을 국토계획법에 삽입하도록 개정할 필요가 있음.
  - 농촌계획이 토지이용계획수단까지를 포함하는 통일적 체계를 띠는 형태로 거듭날 때 농촌개발 효과는 그만큼 크게 나타날 것으로 기대함.
  - 그러나 토지이용에 관한 일반법인 국토계획법 체계와의 상충 문제가 크게 제기됨.
  
- 또 하나의 대안은 가급적 현행 국토계획법과 농업·농촌관련 법률 체제 속에서 합리적인 농촌토지이용 방안을 모색해 보는 것임.
  - 일단은 국토계획법에서 토지이용권한을 위임하고 있는 농지법을 개정하여 농촌토지이용계획을 수용하는 방안을 모색함. 즉, 농지법에서 지정하고 있는 농업진흥권역 및 농업보호권역의 범위를 생산공간의 연

장선상에 있는 취락지역까지 포괄하도록 개정하면서 토지이용계획 수단에 관한 규정을 두는 방안을 생각해 볼 수 있음.

- 나아가 농업진흥구역 및 보호구역의 용도지구를 구획하면서 농어촌정비법의 '마을정비구역' 지정 근거를 마련하고 구체적인 개발계획 수립은 농어촌정비법에 위임하는 방식으로 규정을 마련함.
- 그렇게 되면 농업진흥구역에서는 농지와 취락지역이 포함된 농촌지역을 대상으로 국토계획법에서 행위제한 권한을 위임한 농지법의 포괄적 적용을 받음으로써 농지와 취락지역을 망라하는 전 농촌지역을 대상으로 필요한 행위제한이 가능함과 동시에
- '마을정비구역' 개발계획 수립은 농어촌정비법에 위임하여 동법의 현행 규정에 의해 개발계획 인허가 의제조항 적용을 받음으로써 농촌활력을 제고하려는 농촌개발정책의 효과적 추진을 위한 제도적 기반을 어느 정도 갖추게 될 것임.
- 이 경우 최소한 농림지역을 대상으로 하는 농촌계획의 경우 국토계획법과 상충없이 토지이용계획까지 포괄하는 계획수립이 가능하게 됨.
- 다만 비농업진흥지역에 속하는 농촌지역의 경우에는 국토계획법의 관리지역 적용을 받을 수밖에 없어 농촌지역의 토지이용계획이 이원화되는 문제를 안고 있음.

○ 어쨌든 농촌계획에 토지이용계획까지를 포함하도록 하는 논의는 이러한 생각을 포함하여 보다 종합적이고 심도 있는 차원에서 검토되어야 할 과제임을 일러주고 있음.

<표 4-6> 농촌토지이용계획 체계 대안 검토

구 분	대안 1	대안 2
내 용	- 별도의 농촌토지이용계획 관련법 개정 또는 새로운 법률 제정	- 농지법 개정으로 농업진흥구역 범위에 취락지역까지 포함함과 동시에 토지이용계획 지구 및 수단 규정 삽입
장 · 단점	- 국토계획법과 상충 : 국토계획법 개정 요함	- 현 국토계획법 체제 내에서 수용가능 - 농림지역과 비농림지역의 농촌토지이용계획 체제 이원화

## **V. 농촌 토지이용계획제도 개편방안**

- ① **현행 농촌 토지이용제도의 주요 문제**
- ② **농촌의 용도지역지구 현황**
- ③ **농촌 토지이용계획체계의 개편 방향**
- ④ **농촌 토지이용계획의 전제 : 농촌토지  
이용계획 규범의 정립**
- ⑤ **농촌 토지이용계획제도의 개편**



## V. 농촌 토지이용계획제도 개편방안

### ① 현행 농촌 토지이용제도의 주요 문제

- 농촌 토지이용 질서를 유도하는 종합적인 공간계획이 부재한 상황에서 산발적인 개발사업 및 점적인 개발의 추진.
  - 농촌의 토지이용을 정치하게 유도·조정·규제할 수 있는 종합적인 토지이용제도의 부재.
  - 개별 법령의 사업목적을 달성하기 위해 정부 부처별로 다양한 개발사업을 분산하여 추진.
  - 민간의 개발사업을 입지측면에서 사전 유도하기 위한 종합적인 농촌 토지이용계획 제도의 부재.
  - 농경지의 나홀로 아파트나 건축물 입지, 산재하는 공장건축 등으로 농지이용의 효율성을 저하시키거나 마을의 경관 및 공동체를 와해시켜 일정지역의 농촌다운 토지이용 질서를 깨뜨리는 결과를 초래.
  
- 농촌의 특성인 농지·취락·산지(생태공간)의 일체성을 고려하지 않는, 생산·생활·자연의 분리적 접근.
  - 전국토의 65% 이상이 산지임으로 인해 일반적으로 배산임수형 취락입지를 취하면서 농경지를 중심으로 촌락이 분포하는 특성을 가진 우리나라 농촌의 특성을 고려할 때, 농촌에 대한 계획이나 개발은 농경지, 취락, 주변 산림 및 하천을 일체적으로 접근해야 함에도, 지금까지 농촌정비 및 토지관리 정책은 농경지, 취락, 산지, 하천을 각기 분리하여 시행하였음.
  - 농지는 농지법에서, 취락은 국토계획법이나 농어촌정비법 등에서, 산지는 산지법에서 각기 담당하여 개별적인 계획을 수립하여 관리.
  
- 농촌지역의 토지를 관리함에 있어 현행 도시계획적 수단과 농촌 현실간의 괴리 현상 발생.

- 농촌 토지이용의 최상위 계획인 시군 도시기본계획 및 도시관리계획에서의 용도지역지구제는 도시적 토지이용을 유도·조정하기에는 효과적인 수단이지만, 농촌 토지를 체계적으로 관리하기에는 한계가 있음
- 국토의계획및이용에관한법률(국토계획법)에 의한 용도지역지구제는, 국가단위 대단위 토지이용 및 도시지역에서의 중소단위 토지이용을 관리위한 목적으로서 농촌지역의 중소단위 토지이용을 유도하기에는 한계가 있음.
- 농촌의 중소단위 토지이용분류는 농지법, 산지법 등의 하위법에서 담당하고 있고, 부분적으로 도시관리계획의 제2종 지구단위계획이 취락의 소단위 토지이용을 담당하고 있는 상황임.
- 특히 취락의 토지이용을 도시지역이나 제2종 지구단위계획으로 관리하고 있는데, 이는 농촌의 공간환경적 특성과 잘 부합하지 않고 있음.

<표 5-1> 국토계획법에 의한 용도지역지구의 분류 단위

구분	대분류	중분류	소분류	비고
용도 지역	도시지역	주거지역	전용주거지역(제1종, 제2종) 일반주거지역(제1종, 제2종, 제3종) 준주거지역	도시
		상업지역	중심상업지역, 일반상업지역 근린상업지역, 유통상업지역	
		공업지역	전용공업지역, 일반공업지역, 준공업지역	
		녹지지역	보전녹지지역, 생산녹지지역, 자연녹지지역	
	관리지역	보전관리지역 생산관리지역 계획관리지역	-	농촌
	농림지역	-	-	
	자연환경 보전지역	-	-	
용도 지구	-	고도지구 방화지구 방재지구 시설보호지구 개발진흥지구 특별용도제한 지구 아파트지구 위락지구	-	도시

		리모델링지구		
		경관지구 미관지구 보존지구 취락지구	-	도시 or 농촌
용도 구역	개발제한 구역	-	-	농촌
	시가화 조정지구역	-	-	
	-	수산자원보호 구역	-	
	-	제2종지구단위 계획구역	취락의 건축, 오픈스페이스 규제	
	-	제1종지구단위 계획구역	시가지 건축, 오픈스페이스 규제	도시

- 농촌취락에 대하여 건조물 중심의 제2종 지구단위계획 적용의 한계.
  - 근교취락, 농촌 거점취락(면소재지), 급변하는 자연부락 등에 대한 농촌적 토지이용을 조장하는 계획수단의 부재.
  - 농촌마을의 계획적 개발을 유도하기 위하여 적용되는 제2종 지구단위계획은 건축물과 그 주변 인공 오픈스페이스에 대하여 계획적 관리를 유도하지만, 농촌취락에 일반적으로 입지하는 농경지, 하천, 산지 등에 대한 관리수단으로서는 유용성이 거의 없음.
  - 도시관리계획의 일환인 제2종 지구단위계획은 도시근교 혼주화되는 마을이나 개발잠재력이 높은 대규모 취락에서 질서있는 새로운 정주공간을 창출한 목적으로 수립되고 있지만, 이는 집단화된 취락개발, 전원주택단지 조성, 토지구획정리 등 기존 자연부락의 토지이용을 도시적 토지이용으로 전환하려는 목적에서 이루어지는 것임.
  - 따라서 제2종 지구단위계획은 새로운 개발사업을 창출할 목적으로 추진되는 것이기에 기존 농촌토지이용 질서를 보전, 발전시키는데 필요한 계획수단이라고는 할 수 없음. 즉 농촌 고유의 생산 및 생활특성에 부합한 토지이용관리 수단은 아니라고 판단됨.
  
- 농촌경관, 생태문화자원, 어메니티 등의 체계적 보전과 활용을 위한 토

지이용계획 수단의 부재.

- 최근 들어 농촌활성화를 위해 정부차원에서 다양한 도농교류사업을 추진하고 있는데, 이는 농촌의 아름답고 쾌적한 자원을 도시민이 방문하여 체험하는 것으로, 농촌자원의 체계적 보전을 전제로 하는 것임.
- 지금까지 천연기념물, 유무형 문화재, 보물 등 법정 보호 문화유산은 중앙 및 지방정부차원에서 지정하여 관리하고 있으나, 농촌에 풍부하게 산재하면서 지역고유의 특성을 나타내는 경관자원, 생태자원, 문화자원 등은 체계적인 발굴과 보전노력이 전무한 실정임.
- 마을숲, 정자나무, 특이지형·토양, 돌담길, 전통농가주택, 제각 등 생태문화자원과 다락논, 마을경관, 산림경관 등 농촌경관 등에 대한 보전노력은 크게 부족한 실정임.
- 최근 들어 경관직불제 등을 통해 농촌경관을 보전하려는 움직임이 시작되고 있으나, 이는 특정지역의 경관을 보전하기 위해 농가의 소득을 보전해주거나 경관작물 재배를 통해 도농교류 활성화를 꾀하려는 시도로서, 자원이 존재하는 일정 장소나 지역을 총체적으로 보전하려는 토지이용적 접근은 아닌 것으로 판단됨.
- 따라서 성공적인 경관자원의 활용을 위해서는 자원의 이용에 앞서서 농촌자원을 체계적으로 발굴하고 이를 보전·활용하기 위한 종합적인 토지이용계획의 수립이 선행되어야 할 것임.

○ 도시내 농지에 대한 국토계획법과 농지법의 부정합.

- 국토계획법에서는 도시내 농지를 농림지역과 다른 별도의 차원에서 관리하려는 취지로 도시지역에 속하지 않는 농업진흥지역과 보전임지 등을 농림지역의 지정 대상으로 함.
- 이에 비해 농지법에서는 농림지역, 자연환경보전지역, 관리지역 외에 도시지역 내의 녹지지역(특별시 제외)도 농업진흥지역의 지정 대상으로 함. 이는 도시내 농지도 농업진흥지역이나 농림지역과 같은 차원에서 관리하려는 취지임.
- 그 결과 농림지역이 아닌 농지가 농업진흥지역으로 지정되거나 농업진흥지역이 농림지역에서 벗어나는 결과 초래하여 도시내 농지에 대

한 양법간의 비정합성이 내재(최혁재, 2003:37).

## ② 농촌의 용도지역지구 현황

- 현행 법률이나 조례에 의해 농어촌 토지상에 지정할 수 있는 용도지역 지구는 농어촌개발, 산림보호, 농업보호, 생태문화자원보호 등 대략 4 가지 유형으로 구분됨.
  - 농촌개발과 관련된 용도로는 제2종 지구단위계획구역, 마을정비구역, 취락지구 등이 대표적이고 이외에 농어촌주거환경개선지구, 개발지구, 산촌진흥지역, 개발대상도서, 농어촌관광휴양단지, 특수개발지역, 농어촌특산물생산단지, 농공단지, 채석단지 등이 있음.
  - 산림보호는 산지 및 산림자원의 보호를 위한 것으로, 산지법에서 보전산지(공익용산지, 임업용산지), 준보전산지 등을 규정하고 있고, 이외에 산지정화보호구역, 입산통제구역, 산지전용제한지역, 입목벌채제한지역 등이 있음.
  - 농업보호는 식량의 자급생산체제를 유지하기 위해 일단의 농경지와 주변 농업환경을 보호하기 위한 것으로, 농지법에서 정한 농업진흥지역, 농업진흥지역, 농업보호구역이 있고, 이외에도 한계농지정비지구 등이 있음.
  - 생태문화자원보호를 위한 용도지구에는 국토계획법상의 경관지구로서 자연경관지구, 수변경관지구, 보존지구로서 문화자원보전지구, 생태계보전지구, 미관지구로서 역사문화미관지구가 농촌지역에 지정이 가능한 용도이고, 이외에 자치단체 조례에 의해 경관, 생태문화자원 등에 대하여 주민협정지구 등을 지정할 수 있음.
- 사전에 계획을 수립하는 용도지역이 있는 반면, 별도의 토지이용계획의 수립이 없이 후속 사업이 추진되는 용도지역도 상당히 많음.
  - 용도지정과 동시에 토지이용계획을 수립하는 용도지역은 제2종 지구단위계획구역, 마을정비구역, 농공단지, 농어촌주거환경개선지구, 개발

지구(오지개발촉진법), 특수개발지역, 개발대상도서, 한계농지정비지구, 농어촌관광휴양단지 등이 있음.

- 농업진흥지역, 보전산지, 준보전산지, 취락지구, 경관지구, 보존지구 등은 용도만 지정할 뿐 하위 세부 토지의 보전과 이용에 관한 계획을 수립하지 않고, 행위규제만 이루어지고 있음.

<표 5-2> 농촌지역 용도지역지구의 현황

구분	대상	지정목적	법	소관부처		
구역	A	농업진흥구역	3	농지법	농림부	
	B	농업보호구역	3	농지법	농림부	
	C	산지정화보호구역	2	산림법	산림청	
	D	입산통제구역	2	산림법	산림청	
	E	마을정비구역	1	농어촌정비법	농림부	
지구	단지	1	농어촌관광휴양단지	1	농어촌정비법	농림부
		2	농어촌특산물생산단지	1	농어촌발전특별조치법	농림부
		3	농공단지	1	산업입지및개발에관한법률	산업자원부
		4	채석단지	2	산지관리법	산림청
	지구	5	한계농지정비지구	3	농어촌정비법	농림부
		6	농어촌주거환경개선지구	1	농어촌주택개량촉진법	행정자치부
		7	개발지구	1	오지개발촉진법	행정자치부
	지역	8	산지전용제한지역	2	산지관리법	산림청
		9	산촌진흥지역	1	산림기본법	산림청
		10	특수개발지역	1	산림법	산림청
		11	입목벌채제한지역	2	산림법	산림청
		12	농업진흥지역	1	농지법	농림부
도서	13	개발대상도서	1	도서개발촉진법	행정자치부	

※ : 지정목적 Code: 1. 농어촌 개발 관련 / 2. 산지 및 산림자원 보호 / 3. 농업보호 / 4. 농업경관보호

자료: 농어업·농어촌특별대책위원회, 농어촌종합개발계획 수립에 관한 연구, 2004, p.57

<표 5-3> 지정목적별 농촌지역 용도지역지구 현황

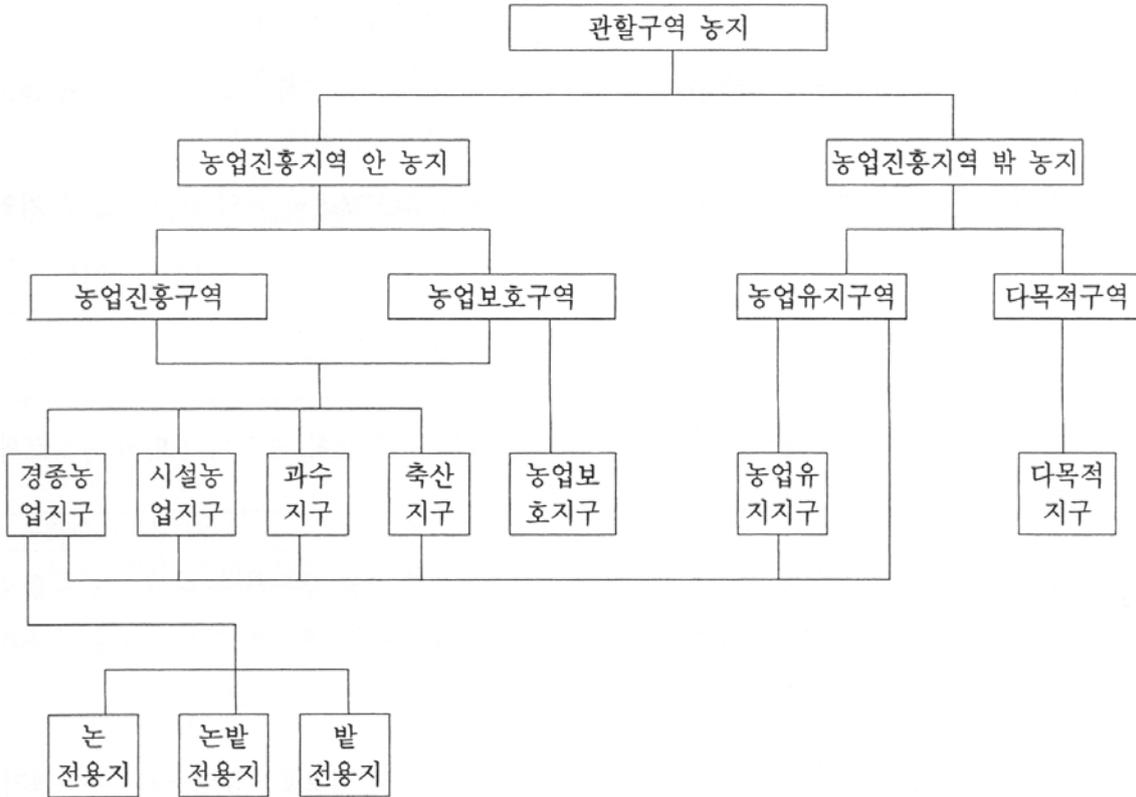
구 분	대 상	지정목적	지정목적 내용
농어촌 개발	마을정비구역	1	· 농어촌마을에 대한 생활환경정비사업의 효율적 시행
	농어촌주거환경 개선지구	1	· 주거환경이 나쁜 지역의 개선
	개발지구	1	· 산업 및 생활기반시설등이 다른 지역에 비하여 현저히 낙후된 오지지역을 종합적으로 개발함으로써 지역주민의 소득증대와 복지향상을 기하고, 지역간 격차를 해소하여 국토의 균형있는 발전을 도모함
	산촌진흥지역	1	· 산촌주민의 소득원 개발·주거환경 개선 등의 산촌의 진흥
	개발대상도서	1	· 도서의 생산·소득 및 환경기반시설의 정비·확충으로 생활환경을 개선함으로써 도서주민의 소득증대와 복지향상의 도모
	농어촌관광 휴양단지	1	· 농어촌관광휴양단지의 개발
	특수개발지역	1	· 장기간에 걸친 산림지역의 대단지 개발
	농어촌특산품 생산단지	1	· 농어촌의 부존자원과 유희노동력의 효율적 활용
	농공단지	1	· 관할 농촌지역 산업의 진흥 · 농어민의 소득증대를 위한 산업의 유치·육성
산지 및 산림자원 보호	산지정화 보호구역	2	· 산지오염방지 및 자연환경보존
	입산통제구역	2	· 산불예방·자연경관유지·자연환경보전 기타 산림보호
	채석단지	2	· 일정한 지역안에 양질의 석재가 상당량 매장되어 있어 이를 집단적으로 굴취·채취하는 것이 국토 및 자연환경의 보존상 유익하다고 인정될 때 지정
	산지전용 제한지역	2	· 공공의 이익증진을 위한 산지의 보전
	입목벌채 제한지역	2	· 자연경관(명승지·유적지·휴양지·유원지 등)의 보존 및 산사태 위험 방지
농업보호	농업진흥구역	3	· 농지의 효율적인 이용·보존
	농업보호구역	3	· 농지의 효율적인 이용·보존 · 농업진흥지역의 용수원확보, 수질보전 등 농업환경의 보호
	한계농지 정비지구	3	· 한계농지의 정비
	농업진흥지역	1	· 농지의 효율적인 이용·보존
농업경관보호	주민협정지구	4	· 농촌경관의 보존
	경관지구(농업)	4	· 농촌경관의 보존

※ : 지정목적 Code: 1. 농어촌 개발 관련 / 2. 산지 및 산림자원 보호 / 3. 농업보호 / 4. 농업경관보호

자료: 농어업·농어촌특별대책위원회, 농어촌종합개발계획 수립에 관한 연구, 2004, p.58

- 농지법에 의한 농지이용계획에서의 용도별·지대별 구분.
  - 농지법에 의하면 농지는 농업진흥지역과 농업진흥지역 밖의 농지로 구분되고, 농지는 다시 농업진흥구역과 농업보호구역으로 나뉜.

- 농지는 농업생산 특성에 따라 경종농업지구, 시설농업지구, 과수지구, 축산지구로 지대를 구분하고 있고, 농업생산 이외의 농지는 농업보호지구, 농업유지구역, 다목적구역으로 나누고 있음.



<그림 5-1> 농지의 용도별·지대별 구분

자료: 최혁재, 국토의 효율적 관리를 위한 농지이용관리제도의 발전방향, 농촌지역 토지의 계획적 보전과 개발을 위한 방향모색 토론회자료집, 새국토연구협의회, 2003, p.32

- 법적 구속력이 없는 농지이용계획의 특성.
  - 농지이용계획이 농지의 용도구분에 대해 구체적인 행위제한을 적용할 수 있는 법적 구속력이 없는 명목상의 계획.
  - 농지소유자가 용도구분에 따르도록 강제하지 못하며, 용도구분이 생산기반정비 등 투자사업의 기준에 불과하고, 특히 작목구분에 불과한 현재의 지대별 구분으로 농지이용행위를 강제하는 것이 불가능한 상황.

### ③ 농촌 토지이용계획체계의 개편 방향

#### ○ 장기적 과제

- ① 토지이용을 포함한 마을정비, 중심지정비, 기반정비, 경관 및 농촌자원보전 등에 관한 농촌계획법의 제정.
  - 농지법, 농어촌정비법, 산지법을 농촌계획법으로 통합.
- ② 농지, 취락, 산지를 통합한 농촌 종합토지이용계획 제도의 도입.
  - 현재의 농지이용계획, 산지이용계획, 취락지구, 제2종 지구단위계획을 하나로 통합하여 단일한 농촌 토지이용계획 수립 근거 마련.
  - 농촌의 상위 공간계획으로 시군단위 농촌계획을 수립하고 여기에 토지이용계획을 포함하도록 규정.

#### ○ 중기적 과제

- ① 개발이 집중되거나 난개발이 우려되는 일정지역, 대규모 취락에 대한 상세계획 제도의 도입(대안 1).
  - 앞서 언급한 시군 농촌 토지이용계획의 하위 계획으로 소생활권 단위의 상세계획을 자리매김(농촌계획의 일환).
  - 농어촌정비법을 개정하여 농촌개발 전략지역이나 난개발 우려지역, 대규모 취락지역에 대해 소단위 토지이용계획을 수립할 수 있는 근거 마련.
- ② 농촌형 지구단위계획의 도입(대안 2)
  - 국토계획법을 개편하여 건조물 중심인 제2종 지구단위계획과는 별도로 농촌특성에 적합한 제3종 지구단위계획을 도입하는 방안.

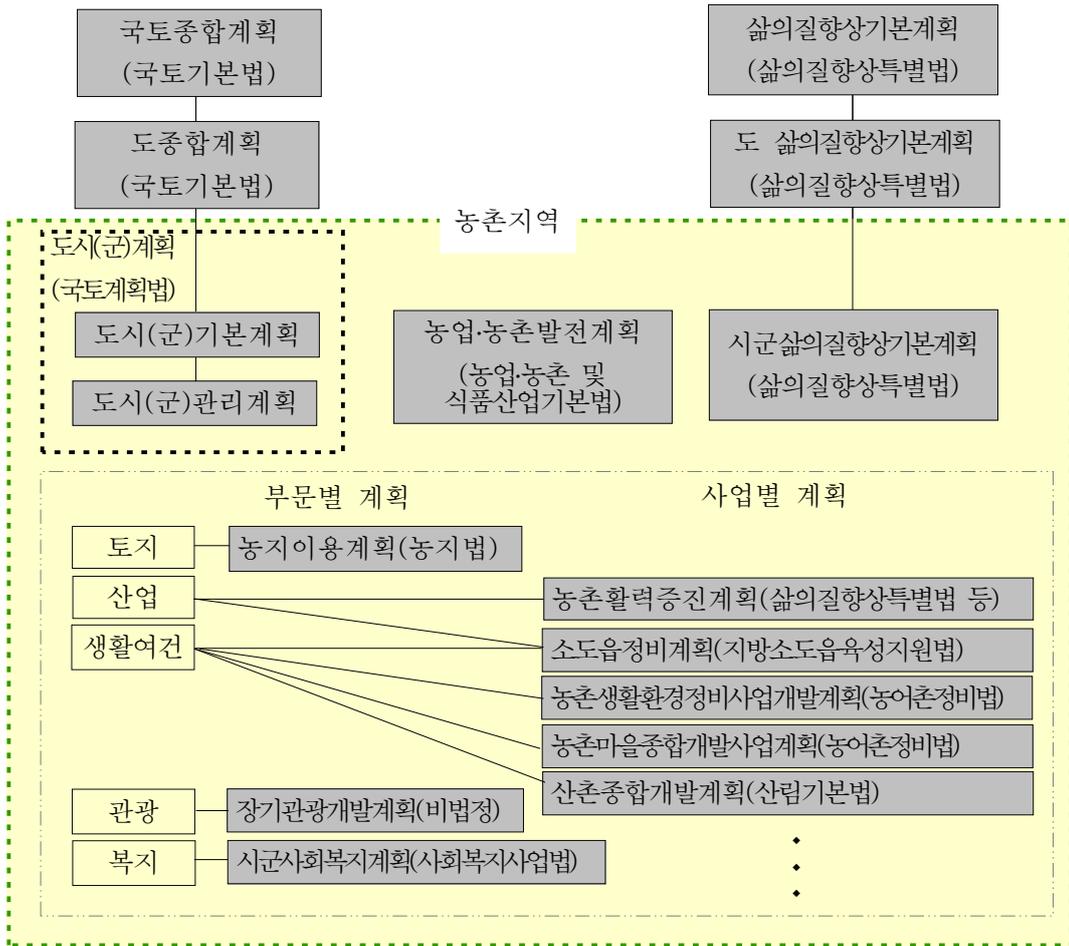
#### ○ 단기적 과제

- ① 농어촌정비법의 마을정비구역을 농어촌정비구역으로 확대 전환.
- ② 국토계획법에서 규정한 제2종 지구단위계획 제도의 개선.
- ③ 농촌경관, 생태문화자원의 보전과 관리를 위한 토지관리제도의 도입.

#### ④ 농촌 토지이용계획의 전제 : 농촌토지이용계획 규범의 정립

##### 4.1) 현행 우리나라 농촌토지이용계획의 현상

- 농촌공간의 체계적 관리를 위하여 토지와 그에 수반된 물적환경의 보전, 정비, 이용에 관한 계획을 수립하고, 이에 입각하여 인간의 행위를 규제·유도·조정하는 국토계획의 한 규범.
  - 농촌적 토지이용계획은 도시적 토지이용계획과 일반적으로 대비되지만, 도시와 농촌의 이원적 접근이 이루어졌던 산업화시기에는 토지이용에서도 도시와 농촌을 분리했지만(공장제 산업활동이 전통적 농업활동과 상충되었기 때문에), 교통통신이 발달한 후기산업사회에 진입한 최근 들어서는 도시와 농촌을 통합체 내지 연속체로 보는 시각이 우세하므로 농촌토지이용과 도시토지이용을 연속된 일체로 접근하는 것이 일반적 추세.
  
- 토지이용으로서 농촌계획의 예시
  - 국토계획법에 의한 상위 종합 토지이용계획 : 도시기본계획, 도시관리계획
  - 국토계획법에 의한 소단위 토지이용계획: 제2종 지구단위계획
  - 개별법에 의한 농지이용계획(농지법), 산지이용계획(산지법)
  
- 토지이용으로서 현행 농촌계획의 문제.
  - 현재 시군 도시계획이 최상위 농촌토지이용 규제 유도 조정기능 수행.
  - 일터와 삶터가 통합된 농촌에서 농지(농지이용계획)와 취락(도시관리계획, 제2종 지구단위계획)의 토지이용이 철저히 분리.
  - 농지, 산지, 연안, 취락, 전원경관, 환경자원 등 농촌다움을 보전하고 공간활력을 증진하는 종합적인 농촌토지이용계획 전무.



<그림 5-2> 현행 농촌지역 계획체계

자료: 이동필 · 성주인 · 박주영, 농어촌지역 생활환경개선사업 추진체계의 문제와 개선방안, 2008~2012년 국가재정운용계획

## 4.2) 농촌토지이용계획체계 개편 과제

### ① 농촌토지이용계획 위계의 확립

- 농촌발전의 지향점을 제시하는 계획: 비전 · 목표 · 지표 · 부문별 전략 제시.
- 지역 농촌발전의 최상위 규범계획: 공간적, 행정적 구속력 확보.
- 농촌토지이용을 규제 · 유도 · 조정하는 계획: 농지, 취락, 산지, 연안, 경관 · 환경 등 농촌토지 및 자원의 보전과 이용을 관장하는 계획.

- 농촌개발사업에 수반되는 시설물의 결정[농촌시설(농업시설, 정주시설)의 법적인 결정 효력]과 조성·관리(농촌시설의 조성과 관리를 위한 사업자 및 사업절차)를 관장하는 계획.
- 정주생활권에 기초한 농촌계획의 위계 정립.
- 전국-시도(광역생활권)-시군(기초생활권) 농촌계획 위계 확립과 관련계획 통폐합 추진.
- 지역단위(기초생활권) 농촌발전종합계획.
  - 현행 시군 삶의질향상기본계획(삶의질향상특별법)을 농촌발전종합계획으로 개편하는 안(대안1).
  - 농업·농촌발전계획(농업·농촌 및 식품산업기본법)을 농촌발전종합계획으로 개편하는 안(대안2).
  - 지역균형발전특별법을 개정하여 기초생활권 농촌발전종합계획을 별도로 신설하는 방안(대안3).
  - 농어촌정비법을 확대 개편하되, 농지법, 산지법과 통합하여 농지이용계획, 정주기반계획, 산지이용계획이 통합된 새로운 농촌계획을 정립하는 방안(대안4): 현행 도시계획과 유사하게 농촌계획의 성격을 지향성 계획(목표, 지표, 부문별 전략을 설정하는 계획), 토지이용계획, 시설결정 및 조성사업계획으로 자리매김하는 방안.

<표5-4> 농촌계획의 상위계획으로서의 위상 평가

구분	대안1 삶의질기본계획	대안2 농업농촌발전계획	대안3 기초생활권계획	대안4 농어촌정비법의 확대 개편
장점	생활환경, 사회복지, 교육 등 정주여건 중심의 농촌계획	산업을 포함한 정주, 복지, 교육 등의 종합계획	균특회계 사업집행에 유리하고 계획목표가 명확	토지이용, 정주환경정비에 적합한 농촌계획
단점	토지이용의 규제, 유도, 조정 미약	토지이용계획의 수립과 집행에 근거 미약	토지이용계획의 근거 미약	복지, 교육, 산업 등 종합계획으로서의 성격 결여
평가	- 농촌의 산업, 정주 등 최상위 종합계획으로서는 대안2가 적합 - 생활여건 중심의 농촌분야 부문계획으로서는 대안1이 바람직 - 토지이용계획의 상위 근거계획으로는 대안4가 적합			

② 소정주구(커뮤니티) 상세계획을 전략계획으로 제도화

- 시군 지역단위 농촌종합계획은 농업농촌발전계획에 자리매김하면서 삶의 질 향상 기본계획은 정주여건분야 부문계획으로 위상을 부여.
- 지역균형발전특별법을 개정하여 기초생활권단위 기본계획의 하위에 소정주구 전략계획을 별도로 신설하는 것을 검토할 수 있으나, 균특법 개정이 현실적으로 쉽지 않고 또한 기초생활권계획이 일반적인 비전이나 목표를 설정하는 발전지향성 계획이 아니기에 전략계획으로 부적합.
- 농촌계획의 단위를 시군-소정주구로 이원화시켜면서 소정주구 단위로 각종 개발·정비사업을 종합하여 물적 공간계획과 토지이용계획을 수립하는 방안이 바람직한 것으로 판단됨.
- 시군 행정단위 세부 상세토지이용계획을 수립하는 것은 현실적으로 불가능하므로, 지구단위계획 수준의 소토지이용계획은 커뮤니티단위로 설정하는 방안을 제안할 수 있음.
- 소정주구는 3-4개 마을이 연합한 마을권일수도 있고, 과소지역의 경우 크게는 읍면이 1-2개 정도의 크기일 수도 있음.
- 농어촌정비법을 농촌토지이용과 정주기반정비에 관한 농촌계획법적 성격을 명확히 부여하면서, 시군단위 이하 생활권별, 즉 소정주구별 전략계획을 수립가능토록 관련조항을 신설하는 방안(대안1).
- 국토계획법에 의한 지구단위계획의 유형을 다양화하여 현행 제2종 지구단위계획 이외에 농촌형 지구단위계획을 도입하는 방안(대안 2).

<표 5-5> 소정주구(농촌활력증진구역) 상세계획으로서의 위상 평가

<b>대안</b>	농어촌정비법의 마을정비구역을 농촌정비구역으로 개편하는 방안	국토계획법에 농어촌 지구단위계획을 신설하여 소정주구에 적용하는 방안
<b>장점</b>	- 농촌현실을 반영한 토지이용 - 토지이용과 농촌정비를 연계 가능	- 정치한 도시계획적 방식의 도입 - 토지이용규제, 개발행위 통제와 연계 가능
<b>단점</b>	- 이용규제, 행위제한에 한계 - 농어촌정비법의 전면개편 불가피	- 농촌정비와 토지이용계획의 유리 - 정책사업과의 연계 미약

평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 농어촌정비법을 농촌토지이용 및 물적기반 조성의 중심계획으로 개편하 되 국토계획법의 제2종 지구단위계획은 도시화 취약조성에 특화시키는 방향으로 제도 개선</li> <li>- 마을정비구역을 농촌정비구역으로 확대 개편하는 것이 불가피</li> <li>- 농어촌정비법에 토지이용, 행위제한 등 농촌계획의 수립과 집행에 관한 사항 도입</li> </ul>
----	--

### ③ 농촌토지이용계획 제도의 도입

- 농지, 취락, 산지, 연안 통합 농촌토지이용계획 수립.
- 장기적으로 농어촌정비법과 농지법, 산지법을 통합하여 농촌계획법(가  
칭 ‘농산어촌의계획·보전·정비에관한법률’)으로 확대 발전.
- 농지보전과 이용에 대해서는 현행 농지이용계획을 그대로 계승하고 취  
락은 별도의 세분화된 접근이 요구되며, 농촌경관·환경·자원은 별도  
의 토지관리 방안 마련(유도지구 신설).

### 4.3) 농어촌 활력증진을 위한 토지이용계획단위 재편

- 광역생활권-기초생활권-소정주구 3단계 공간체계로 농촌계획단위 재편
  - 광역생활권 농촌계획(낙후농촌/성장농촌/정체농촌/특수지역농촌 등  
농촌유형화).
  - 기초생활권 농촌계획(농촌종합발전계획).
  - 소정주구(농촌정비구역) 농촌계획(거점면, 마을권 등의 전략계획과 상  
세토지이용계획).
- 현행 농어촌계획의 공간단위.
  - 발전계획의 단위: 종합발전계획은 시·군 행정구역 단위가 일반적.
  - \* 농업·농촌발전계획(농업·농촌 및 식품산업기본법), 시군삶의질향상  
기본계획(삶의질향상특별법), 도시기본계획(국토계획법)의 계획단위는  
시·군 행정구역 단위.
  - 사업계획의 계획: 읍면단위 이하(종합사업은 읍면, 단위사업은 마을권

혹은 행정리단위로 계획).

- \* 정주권 및 오지종합개발사업은 면단위, 마을종합개발사업은 마을권, 그 외 대부분의 농어촌지역개발 및 도농교류사업은 행정리 단위로 추진.

○ 계획단위 설정의 방향.

- 발전계획과 사업계획의 공간단위 분리(이원화).
- 광역화되는 농어촌 정주체계에 기초하여 단순체계로 개편.
- 농촌 토지이용계획과 연계될 수 있는 계획단위의 설정.

○ 2계층 체계의 농어촌 계획단위 설정.

- 일선 자치단체 농어촌분야 종합발전계획은 기초생활권(90년대의 정주생활권, 현재로선 시군 행정구역)을 대상으로 함.

- \* 현재 행정구역 개편 논의와 관련하여 향후 생활권, 경제권 등을 토대로 자치단체 행정구역을 개편할 경우(광역행정과 기초행정으로 구분되는 추세), 발전계획의 대상은 기초 행정단위가 될 것임.

- 각종 개발·정비·조성·교류 등의 사업계획은 소정주구(小定住區)를 대상.

- \* 사업계획은 그 사업의 형태에 따라 다양한 계획단위를 가지되, 사업간 조정·통합의 단위로서 정주구를 설정.

- 사업계획은 대부분 농촌주민을 대상으로 하기에 주민의 최하위 정주단위로서 정주구를 상정.

- \* 정주구는 광역화되는 농촌커뮤니티(communitv)의 조작적 단위로서 작게는 현재 행정리가 연합된 마을권(인구과다지역)일 수도 있고, 크게는 여러 읍면구역이 합친 것(인구과소지역)일 수도 있음(독일의 게마인데, 프랑스 꼬뮌이 여기에 해당).

○ 농어촌 정주체계의 단순화와 정주구 형태의 다양화.

- 정주체계를 교통망, 서비스 광역화 등에 입각하여, '기초생활권' ↔ '정주구'의 단순한 정주체계로 개편.

- \* 과거 90년대 정주체계 연구에 의하면 정주생활권-정주구-소정주구-자연부락의 4단계로 구성.
  - \* 정부의 공공서비스가 제공되는 체계는 2단계로 단순화되지만 기존 자연부락단위(행정리 이하)의 마을은 근린공동체(neighborhood)의 영역(사적이자 준공적 영역)으로서 항구적으로 존속.
  - 정주구는 농촌중심지형(현재의 읍면소재지), 배후농촌형으로 크게 구분하고, 배후형은 그 내부에 거점취락을 포함.
  - \* 소재지 인구가 과소하여 중심지형 정주구를 형성하지 못할 경우에는 배후형 정주구의 거점취락으로 역할.
- 정주구(가칭 농촌정비구역 혹은 농촌활력증진구역) 단위 각종 사업계획 통합·조정 및 농촌토지이용제도 도입.
- 정주구 단위에서 부처별 다기화된 각종 정비사업, 도농교류사업 등을 통합·조정.
  - \* 현재 균형위에서 추진하는 자체단체 자율 및 사업군 방식에 의한 기초생활권 계획은 기본적으로 정주구를 단위로 사업을 집중시키도록 함. 기초생활권 종합발전계획 수립시에 정주구별 지역활성화 차별화 전략을 마련하여 정주구별로 차별화된 사업을 추진하되, 기초생활권의 모든 정주구를 대상으로 균형위의 사업군을 투입하기에는 예산상 한계가 있으므로 특화개발 정주구를 2-3개소 선정하여 선택과 집중의 전략을 구사.
  - \* 따라서 균형위 추진 기초생활권계획은 분야별 종합발전계획을 다루는 부분과 정주구 특화전략계획을 다루는 부분으로 나누어 계획서를 구성하고, 정주구 특화전략계획에 입각하여 정부(균형위 사업 포함)의 사업 메뉴를 선택하도록 유도.
  - 정부사업이 집중되어 농촌다운 공간질서 훼손이 우려되는 정주구 내부의 사업지에는 '소단위 토지이용계획제도' 도입.
- 요컨대, 계획과 연동된 농촌개발사업 추진 시스템 구축을 위해 소정주구 단위 농촌정비구역(가칭 농촌활력증진구역)을 대상으로 수립하는 사

업전략계획과 체계적으로 연계된 농촌개발사업의 추진.

- 중앙 및 지방의 각종 개발사업, 정비사업, 보전사업 등은 소정주구단위로 농촌정비구역을 지정하여 사전에 사업전략계획과 토지이용계획을 수립하여 시행토록 함.

#### 4.4) 농촌토지이용계획 제도의 근거 마련

- 현행 농촌토지이용계획 수립의 제도적 근거.
  - \* 도시관리계획 : 국토의계획및이용에관한법률
  - \* 농지이용계획 : 농지법
  - \* 산지이용계획 : 산지법
  - \* 취약지구, 2종 지구단위계획 : 국토의계획및이용에관한법률
  
- 제도 개편의 방향.
  - 농촌토지이용계획 상위계획 설정함. 현행 농어촌분야 발전계획의 계획위상 및 실행력의 전면 강화.
  - 농어촌 계획단위 재편과 연계된 사업계획체계의 일원화.
  - 농촌 고유의 소단위 토지이용계획 제도의 도입.
  
- 시군 농촌종합발전계획과 소정주구 농촌정비계획의 위상 강화.
  - 자치단체가 수립하는 농어촌 지역개발 분야 종합발전계획은 현실적으로 '삶의질향상기본계획'의 위상을 강화하면서 내용을 보강하는 것이 바람직.
  - \* 현행 삶의질계획은 생활환경, 사회복지, 교육 등을 포함한 5년 주기의 종합계획이면서 매년 계획시행을 통한 삶의 질 평가가 이루어지고 있음.
  - \* 시군 농업농촌발전계획은 산업과 정주환경을 아우르는 최상위 종합계획의 성격을 갖고 있지만 관련사업의 실행력과 시행에 대한 평가가 없는 요식적 계획에 불과한 상황.

- \* 도시기본계획은 산업화·도시화를 지향하는 자치단체 종합행정의 근거로서 농촌발전에 관한 사항은 일부이고, 대부분이 교통, 주거, 도시개발, 산업개발, 토지이용 등에 치중된 계획으로 농촌교육, 사회복지, 생활환경을 종합적으로 포괄하기에는 한계가 있음.
  - 시군 삶의질계획에서 제시된 과제를 하위 사업계획과 연계시키는 한편 시군에서 이루어지는 각종 농촌개발사업은 농어촌정비법을 개편하여 농촌정비구역(일명 농촌활력증진구역)과 연동되도록 하면서 ‘삶의 질계획과 농촌발전사업’의 정합성 유지 조항을 농어촌정비법에 신설.
  - \* 농촌발전사업은 농촌산업, 정주환경, 도농교류, 사회복지, 교육문화 등 농촌의 지속가능한 발전에 기여하는 일체의 사업을 지칭.
  - 시군 농촌발전계획이나 소정주구(농촌정비구역) 농촌정비계획에 기초하여 삶의질 사업 이외에도 균특회계 사업이나 타계정의 사업과도 연관되도록, 관련사업 시행시 양측의 계획을 따르도록 하는 제도 개선.
- 균특위 기초생활권 계획과 삶의질 계획간의 장단기 역할 분담.
- 단기적으로는 기초생활권 계획을 자치단체 최상위 농촌종합계획으로 설정하되, 이는 현 정부의 균형발전을 위한 일시적 정책.
  - \* 균특법 개정시 기초생활권 계획에서 제시된 과제가 실제 집행되도록 균특사업 이외에도 타소관 사업도 연계되도록 하는 조항 신설.
  - \* 기초생활권 계획 수립시에는 명실상부 최상위 종합계획이 되도록 균특사업 뿐만 아니라 타소관의 모든 사업도 포함하여 계획[균특소관의 사업군 계획(일종의 선도사업)과 타소관의 단위사업계획(유발 연관사업)을 종합하는 체제].
  - 중장기적으로는 삶의질계획을 농어촌 지역개발분야의 상위계획으로 위상 부여.
- 농어촌 사업계획 체계의 일원화.
- 사업대상 공간의 일원화 : 정주구(농촌활력증진구역) 단위로 통합·조정.
  - \* 정주구별 발전계획이나 정주구 특화전략을 토대로 기존에 분산적으로 추진되던 각종 사업계획의 내용, 공간범위, 시기, 추진주체 등을

조정.

- 농촌정비 사업계획 제도의 일원화: 농어촌정비법으로 일원화.
    - \* 정주구 단위에서 추진되는 각종 공간정비 사업의 제도적 근거를 농어촌정비법으로 일원화하도록 법률에 시군 사업계획(정주구단위) 수립, 사업간 연계, 사업구역(기존 마을정비구역 폐지), 사업구역 토지 이용 등에 관한 조항 신설.
  - ‘기초생활권 발전계획’ ↔ ‘정주구 사업계획’으로 계획체계 개편.
    - \* 군특위 기초생활권 계획상의 정주구 전략계획에는 사업방향과 과제, 특화사업전략, 공간구상, 예산계획, 추진체계 등 구상안 정도를 제시하고, 농어촌정비법의 정주구 정비계획에는 과제별 세부사업계획, 사업구역 설정, 기능 및 시설배치계획, 행정지원 및 주민참여 등 상세 계획을 다루도록 함.
- 농촌정비구역(농촌활력증진구역) 대상 소토지이용계획 제도의 도입.
- 정주구내 개발사업이 집중되는 지역에 토지이용계획 수립 유도.
  - 선계획-후개발의 원칙에 입각하여 개발계획은 소단위 토지이용계획의 가이드라인을 준수하여 계획을 수립.
  - 현재 비도시지역에 적용되는 제2종 지구단위계획의 농촌 적용의 한계.
    - \* 기존 취락이나 농산지에 건폐지 조성을 목적으로 제2종 지구단위계획 수립을 운영중이나, 농촌에 정부사업이 투입되더라도 해당 지역은 취락, 농경지, 주변 자연환경 등이 농촌다움을 지닌 공간질서를 그대로 유지하므로, 도시화된 건폐지 중심의 2종 지구단위계획(지단) 적용에 한계가 있음.
    - \* 건폐지가 밀집된 촌락에 부분적으로 2종 지단의 적용은 가능하지만 농촌경관이 유지되는(건물과 시설이 산재된 경관을 지닌) 농경지, 과수원, 산지, 하천 등에 2종 지단을 적용하여 토지를 관리하기에는 한계가 있음.
  - 개인의 토지이용 행위에는 제약이 없으면서 공공의 토지이용 활동에 대해서만 유도 기능을 갖는 토지관리 방식의 도입.
    - \* 정부가 어느 지역의 농촌개발사업을 추진할 경우 자연·문화경관형성

지, 지역자원보전지, 농업환경창출지, 공동이용시설조성지, 단독주택조성지, 공동주택조성지, 도로조성지 등과 같은 사전 토지이용 가이드라인에 의해 공공의 토지이용 활동을 유도하는 제도의 도입 검토.

- \* 도시관리계획과 같이 행정구역 전체를 대상으로 하는 대단위 토지이용계획이 아닌 정부사업이 집중되는 정주구내 일정 소구역에 대해서만 토지이용 유도 방식을 도입하는 방안 검토.

## ⑤ 농촌 토지이용계획제도의 개편

### 5.1) 제도 개편의 몇 가지 대안

- 현행 농촌지역 토지이용의 기본골격은 국토계획법에 의해 시·군 전체 토지에 걸쳐 수립되는 도시계획(도시기본계획, 도시관리계획, 지구단위계획)에 의해 조형되고 관리되고 있으며, 하위 공간인 농지에 대해서는 농지법, 산지에 관해서는 산지관리법, 연안은 연안관리법에 의해 유지되고 있는 상태임.
- 농어촌이란 공간은 기본적으로 농지, 산지, 취락, 연안으로 이루어져 있고, 특히 농지와 취락은 제반 정주활동의 측면에서 보면 일체성을 이룬, 불가분의 관계에 놓여 있음. 따라서 농촌 토지이용제도 개편은 이런 생산공간과 생활공간을 담당하고 있는 관련 법률간의 역할분담 내지 일체적 통합을 어떻게 성취해갈 것인가에 관한 방법의 차이에 따라 제도개선의 방향이 달라지는 것이라 하겠음.
- 농촌 토지이용을 규정하는 제도적 근거는 무엇보다 ‘국토의계획및이용에관한법률’(국토계획법)에 의한 시군 도시기본계획과 도시관리계획을 근거로 하여 농촌적 토지이용이 가능하도록 법률을 개편하는 방안이 있는데, 첫번째는 법률을 전면 개편하여 현행 도시계획을 도시농촌계획으로 재편하는 방안이 있고 다른 하나는 혼주화되고 도시화되어 난

개발이 이루어지는 농촌마을을 대상으로 하여 농촌형 토지이용계획이 가능하도록 별도의 지구단위계획 체제를 도입하는 방안이 있음. 다음은 농지법, 산지관리법, 연안관리법을 일체적으로 통합하는 방안, 그리고 마지막으로 농촌개발사업을 계획적으로 유도하기 위해 농어촌정비법을 개편하는 방안이 있을 수 있음.

- ① 대안1 : 국토계획법을 도시농촌계획법으로 전면 개정하여 현재의 도시계획을 도시농촌계획으로 개편하는 방안.
- ② 대안2 : 국토계획법을 일부 개선하여 난개발 취약에 지구단위계획(가칭 제3종 지구단위계획)이 도입되도록 하고 현행 도시계획에 농촌계획적 특성이 반영하도록 개선하는 방안.
- ③ 대안3 : 농지·산지·취락·연안을 일체적으로 접근하기 위해 농지법, 산지관리법, 연안관리법과 일부 국계획의 취약지구를 통합하여 가칭 '농어촌의계획및보전·이용에관한법률(일명 농촌계획법)'을 별도로 신설하는 방안.
- ④ 대안4 : 현행 농촌기반 및 정주개발의 근거인 농어촌정비법에 토지이용에 관한 사항을 포함하여 '농어촌계획및정비에관한법률'로 확대 개편하는 방안.
- ⑤ 대안5 : 지방자치단체 조례, 주민협약 등으로 농촌 공간질서의 일부를 운영하는 방안.

<표 5-6> 농촌토지이용 개편 대안의 비교

대안	특징	장점	단점
국토계획법을 도시농촌계획법으로 전면 개편	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 현행 도시계획을 도시농촌계획으로 확대 발전</li> <li>· 농촌토지이용 전면적 세분화와</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 도농통합의 시대적 흐름 반영</li> <li>· 농촌 난개발 예방과 농촌의 고유한 공간질서 유지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 범부처 협력 및 법개정상의 애로</li> <li>· 농촌계획 전문가 부족으로 계획전문성 상실 우려</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>체계적 취락계획 수립</li> <li>농산지 관련법의 기능 축소</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>생산공간과 생활공간의 일체적 계획과 관리 가능</li> <li>개발수요 토지공급이 원활해짐</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>전통적 농산지 보전 및 관리기능 축소</li> </ul>
<p><b>현행 국토계획법에 농촌계획 부분 도입</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>난개발 취락에 신중 지구단위계획(가칭 제3종 지구단위계획)의 도입</li> <li>기존 농산지 관련법의 기능 유지</li> <li>취락, 난개발지 등에만 부분 토지이용 세분화</li> <li>현행 도시계획의 내용, 수립절차, 위원회 등에 농촌계획체제 도입</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>비교적 용이한 법 개정 추진과 부처 협력 기대</li> <li>취락 등지의 난개발 예방</li> <li>농촌형 지구단위계획(지단)의 도입으로 농촌디자인 체제의 도입 가능</li> <li>취락의 고유질서의 유지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>농촌계획의 위상(독자성) 모호</li> <li>생산공간과 생활공간의 일체성 확보 미흡</li> <li>농산지의 관리에 있어 국제법과 개별법으로 이원화</li> </ul>
<p><b>농지 산지 연안 취락 관련법률 통합</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>농어촌의 독자적 토지보전·이용 관련 법제 마련</li> <li>도시계획과는 별도의 농촌계획체계 및 토지이용질서 확립</li> <li>농지, 산지, 취락, 연안의 일체적 계획 및 관리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>농촌계획의 독자성 확보</li> <li>농어촌다운 공간질서 유지에 유리</li> <li>농촌자원 및 환경관리에 유리</li> <li>생산공간과 생활공간의 일체적 정비 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>기존 시군 도시계획과 신규 농촌계획의 충돌 우려</li> <li>상위 국토계획법과의 관계설정 모호</li> <li>도농통합 시대흐름에 적합지 않음</li> <li>제도개편시 부처협력에 애로 예상</li> </ul>
<p><b>농어촌정비법의 확대 개편</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>농촌기반정비와 토지이용을 일체화</li> <li>농촌정비사업과 토지이용계획을 연계(취락에 국한된 토지이용관리)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>토지이용 재편이 불가피한 개발사업지구에서 토지이용계획 수립 용이</li> <li>법개정 비교적 용이</li> <li>예산이 수반됨으로써 토지이용이 계획대로 이루어</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>농어촌정비법은 사업법으로서 일반적 토지관리 기능 도입에 근본 한계</li> <li>사업지구에 국한된 토지이용으로 일반 취락은 난개발</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 농촌정비구역(혹은 농촌활성화구역) 내부에 토지이용 세분화</li> </ul>	<p>집</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 밭에 계속 노출</li> <li>· 개인토지의 사용권 제한에는 한계</li> </ul>
<p>자치단체 조례, 주민협정으로 관리하는 방안</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 조례, 협정의 자율성 하에서 농촌다움을 관리</li> <li>· 취락의 일부공간이나 자원에 국한된 운영 및 관리규칙 수립</li> <li>· 현존 토지이용 현상을 유지하는 선에서 건축 및 조경적 특성만 관리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지차체와 주민의 의지에 따라 비교적 용이한 농촌특성 관리방식</li> <li>· 농촌경관, 어메니티자원 등의 보전 및 관리에 유리한 방식</li> <li>· 자치단체나 마을마다 경관 및 자원관리의 다양성 확보 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 협약과정에서 당사자의 이해조정 어려움</li> <li>· 대규모 토지관리나 토지이용 변화에 대처하기에는 근본 한계</li> </ul>

## 5.2) 대안1 : 국토계획법을 도시농촌계획법으로 개편하는 방안

- 본 대안은 현행 ‘국토계획및이용에관한법률’에 의거하여 수립하는 도시계획을 도시농촌계획으로 확대 발전시키는 방안임.
  - 현재 농촌지역을 대상으로 시가지 중심의 도시계획적 틀과 방법에 의해 농촌토지이용계획을 수립하는 것에서 벗어나, 비시가화된 농촌지역에 대해서는 건폐지 중심의 관행 도시계획적 토지이용이 아닌 농촌적 토지이용계획 기법을 전면 도입하여 도시계획과 농촌계획이 병존하도록 계획영역을 확대시키는 방안임.
- 현재 시가화된 도시지역에 대해선 토지이용계획이 대분류-중분류-소분류의 용도지역 위계를 갖추고 체계적인 토지관리가 이루어지는 반면, 촌락, 농지, 산지, 연안 등에 농촌토지에 대해서는 대분류-중분류(일부)까지만 이루어져 있어 농촌 난개발 방지에 애로가 있고, 특히 난개발이 집중적으로 발생하는 취락지역과 그 주변에 대해서는 토지이용 세

분화와 체계적인 공간계획의 수립과 관리가 시급한 실정임.

- 이런 면에서 볼 때, 도농통합계획 체계의 확립은 농촌공간 전반에 용도지역 세분화가 가능하고 또한 건조지에 도시설계적 방법에 의해 난개발 예상 취약에 대한 체계적 토지이용 관리가 가능해짐을 의미함.

○ 도시계획을 도시농촌계획으로 확대 발전시키게 되면, 농촌토지에 대한 계획 및 관리기능을 갖고 있는 기존의 농지법, 산지관리법, 농어촌정비법 등 농촌계획 관련법의 기능이 대폭 축소되는 현상을 초래할 것으로 보임.

- 현재 농지법 등 농촌관련법이 갖고 있는 농촌토지에 대한 계획, 행위규제, 용도관리 등의 기능은 '국토의계획및이용에관한법률'로 대폭 위임시키고, 농지법이나 산지법 등은 영농행위, 경자유전(耕者有田), 농작물재배 등 농업적 토지이용 행위에 대한 사항만 규제하거나 유도하는 법률로 남게 됨.

○ 본 대안의 장점

- 1980년대 중반이후 국토계획 분야의 핵심이슈로 지속적으로 제기된 도농통합의 시대적 과제를 완성하는 의미를 띠는 동시에 교통, 정보통신의 발달로 생활권이 광역화되면서 도시와 농촌의 정주영역이 모호해지는 시대적 흐름을 반영하는 조치라 할 것임.
- 농촌지역에도 도시공간과 같은 체계적인 토지이용계획 및 관리기법의 도입이 가능해져서 농촌공간의 난개발이 사전에 예방되는 효과를 기대할 수 있음.
- 농촌공간에 대한 체계적 보전이 가능해지면서 농촌 고유의 공간질서와 경관을 유지하는 수단을 확보할 수 있게 됨(용도세분화와 지구단위계획 기법이 농촌에 도입되면 기존의 중분류 토지이용만으로 관리할 수 없었던 상세한 공간질서와 경관형태를 관리할 수 있게 됨).
- 과거 농산지와 시가지(혹은 취약공간)가 각자의 법률 및 토지이용계획수단에 의해 관리되던 것이 도시농촌계획이라는 단일한 계획체제로 통합됨으로써 생산공간과 생활공간의 일체적 관리가 가능해지게 되었음.

- 개발수요를 발생하는 도시계획 부문이 주로 토지공급처였던 농산지 관련계획과 통합됨으로써 토지의 수요와 공급의 연계가 원활해지고 특히 토지공급이 신속하게 이루어지는 효과를 개대할 수 있음.

○ 본안의 단점

- 범부처 협력 및 범개정상의 애로.
- 농촌계획 전문가 부족으로 농촌계획의 전문성 상실 우려.
- 전통적 농산지 보전 및 관리기능 축소.
- 개발 위주(가용지 토지이용계획 중심)의 도시계획적 접근이 우위성을 가질 경우(농산지의 보전에 초점을 맞추었던 기존 농촌토지이용체제의 전면적 후퇴를 맞이할 경우) 식량자급(식량안보)를 담당하는 농산지 면적의 급격한 축소를 초래할 수도 있음.

**5.3) 대안2 : 국토계획법에 농촌계획체제를 일부 도입하는 방안**

- 앞서 언급한 대안1의 방법은 혁신적인 안이기에 현실적으로 법개편에 상당한 어려움이 예상되므로 현실적으로 관련 부처가 수용가능하면서 혼란이 적게 발생하는 부분적인 국토계획법 개편 방안을 검토할 수 있음.
  - 본 대안2는 도시계획체계의 골격을 그대로 유지하면서 농촌계획적 접근방법을 부분 도입하여 농촌토지이용의 문제를 도시계획적 수단으로 관리하는 방법이라 하겠음.
- 본 안의 첫 번째 과제는 도시근교 등 난개발이 집중적으로 발생하는 취락이나 도시적 토지이용으로의 변화가 불가피하게 수반되는 소규모 신개발지 농촌지역에 대해서 새로운 농촌형 지구단위계획(가칭 제3종 지구단위계획)을 도입하여 농촌공간의 특질을 유지하면서 도시적 토지이용을 도입하는 방안을 검토할 수 있음.
  - 이를 위해 대규모 취락, 도시화되는 취락, 난개발이 우려되는 농촌공간에 대해서 부분적으로 토지이용 세분화(용도지역 세분화)를 시행하

여 지구단위계획을 수립토록 유도하는 방안임.

- 본 안의 특징은 기존 농산지 관련법의 기능은 그대로 유지하면서 국토 계획법 내부에 농촌난개발 방지, 농촌취락 및 경관관리, 농촌자원 보전 및 활용 등에 대한 토지이용계획과 행위규제 수단을 도입하는 것임.
- 이상의 것을 실현하기 위해서는 두 번째 과제로서 현행 도시계획의 내용, 수립절차, 도시계획위원회 등에 농촌계획체제를 도입하는 것임.
  - 현행 도로, 주택, 환경, 경관 등 분야별 계획내용에 농촌계획 분야를 별도로 포함시키도록 함.
  - 도시계획 수립(입안 및 승인) 절차에서 입안과정에서 농촌계획 전문가들이 필수적으로 참여하도록 하고, 공청회에서도 농촌계획 분야의 의견수렴을 필수사항으로 하며, 승인과정에서도 농촌부서의 협의에 현재보다 비중을 높이는 방안을 강구할 수 있음.
  - 현행 도시계획위원회에 일정 수 이상의 농촌분야 전문가의 참여를 의무사항으로 규정하여 도시계획위원회가 명실공히 도시농촌계획위원회로 운영될 수 있도록 제도를 개선.
  - 농지관리위원회, 산지관리위원회 등과 효율적으로 연계하는 것도 고려할 수 있음.
- 농촌 소단위 토지이용계획 제도의 도입.
  - 농촌커뮤니티 권역내 개발사업이 집중되는 지역에 토지이용계획 수립을 유도.
  - 선계획-후개발의 원칙에 입각하여 개발계획은 소단위 토지이용계획의 가이드라인을 준수하여 계획을 수립.
- 현재 비도시지역에 적용되는 제2종 지구단위계획으로는 농촌 적용에 한계가 있음.
  - 기존 취락이나 농산지에 건폐지 조성을 목적으로 제2종 지구단위계획 수립을 운영 중.

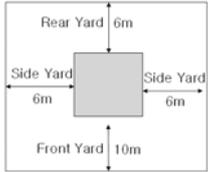
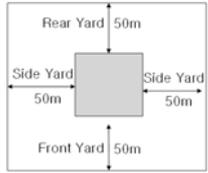
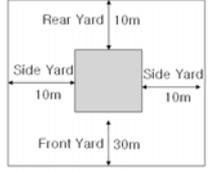
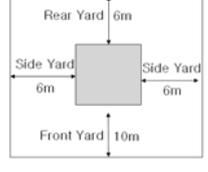
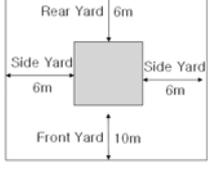
- 그러나 도시화된 건폐지 중심의 2종 지구단위계획은 취락, 농경지, 주변 자연환경 등으로 이어지는 ‘농촌다움’을 지닌 공간질서에 적용하기에는 한계가 있음.
  - 또한 농촌지역에 포괄보조금 사업이 투입되더라도 해당 지역은 농촌다운 공간질서를 유지하는 것이 바람직함.
  - ※ 건폐지가 밀집된 촌락에 부분적으로 2종 지구단위계획의 적용은 가능하지만 농촌경관이 유지되는(건물과 시설이 산재된 경관을 지닌) 농경지, 과수원, 산지, 하천 등에 2종 지구단위계획을 적용하여 토지를 관리하기에는 한계가 있음.
- 대안2의 일환으로 국토계획법을 부분 개정하여 개인의 토지이용 행위에는 제약이 없으면서 공공의 토지이용 활동에 대해서만 유도 기능을 갖는 토지관리 방식의 도입도 검토할 수 있음.
- 정부가 어느 지역의 농촌개발사업을 추진할 경우, 사전 토지이용 가이드라인에 의해 공공의 토지이용 활동을 유도하는 제도의 도입을 검토.
  - 도시관리계획과 같이 행정구역 전체를 대상으로 하는 대단위 토지이용계획이 아닌 정부사업이 집중되는 농촌지역의 일정 소구역에 대해서만 토지이용 유도 방식을 도입하는 방안 검토.

<표 5-7> 사전토지이용 가이드라인(예시)

구분	특성
자연경관형성지	- 자연특성을 살려 관광자원화 등이 가능한 지역 - 해안, 산림, 호수, 저수지 등이 해당
문화경관형성지	- 아름다운 농촌마을, 역사유적지 등의 특성을 살려 방문·체험 등이 가능한 지역
지역자원보전지	- 보전할만한 가치가 있는 자연·문화자원이 위치한 지역 - 방재, 수자원의 함양, 동식물을 사육하는 공간의 보전 및 확보
농업환경창출지	- 농산물가공·유통시설 등이 집단적으로 입지가능한 지역 - 우량농지 확보 및 영농환경을 지속해야할 필요성이 있는 지역
농촌산업창출지	- 지식기반서비스업·제조업 등 농촌지역의 환경을 훼손하지 않는 범위에서 산업거점형성이 가능한 지역
건강창출지	- 농촌지역의 여유와 자연환경으로 인해 건강·치유의 공간을 조성하는 것이 가능한 지역 - 자연친화형 리조트개발이 가능한 지역
생활서비스지	- 주차장, 공공시설, 숙박시설 등이 입지 가능한 지역 - 상업시설 등이 입지하는 곳으로 경관관리가 필요한 지역
단독주택조성지	- 취락지역을 중심으로 단독주택 조성이 가능한 지역
공동주택조성지	- 농촌경관, 환경 등을 고려하여 공동주택조성이 가능한 지역
도로조성지	- 도로예정지

뉴질랜드 "Rodney District Plan(2000)"

- 뉴질랜드의 많은 지역계획(District Plan)에서는 어메니티의 특성에 따라 용도지역(zone)을 나누는 경우가 많음
- "Rodney District Plan(2000)"에 의하면 농촌의 특성과 어메니티 가치를 가지고 있는 지역을 특별히 관리
  - "General Rural Zone(GRZ)", "Landscape Protection Rural Zone(LPRZ)" 등으로 용도지역을 구분
  - GRZ에서는 주거지 개발도 포괄적인 농장(Farm Park)의 형태이어야 하며 중요한 자연환경을 보호해야만 함
  - LPRZ에서는 해안의 경관을 보호해야 할 지역 2곳이 포함됨

용도지역	건축물 높이의 최고한도	조경공간의 최소한도
General Rural Zone	A: 9m B: 제한없음	
Islands General Zone	7m	
Countryside Living Town Zone / Countryside Living Rural Zone	9m	
Landscape Protection Rural Zone	A: 4m B: 7m	
East Coast Rural Zone	A: 4m B: 7m	

A: 주거지역 및 부속건물, 숙박시설에 대한 최고한도높이  
B: 그 밖의 건물 및 구조물

○ 본안의 장점

- 국토계획법을 일부 개정하여 농촌계획체제를 도입하는 것이므로 비교적 용이하게 법개정을 추진할 수 있고, 도시계획 내부의 체제 개편에 해당하는 것이므로 농림부와 국토해양부의 원활한 부처협력도 기대됨.
- 새로운 농촌형 지구단위계획의 도입과 용도세분화를 통해 대도시 근교나 개발사업이 집중되는 지역의 취락 난개발을 예방할 수 있고 동시에 신개발지 주변의 난개발도 예방할 수 있음.
- 농촌지역에도 상세한 토지이용계획으로서 지구단위계획 체도의 도입으로 농촌디자인(커뮤니티디자인) 체제의 도입이 가능함.
- 취락의 고유한 공간질서와 경관형태의 유지가 가능함.

○ 단점

- 농촌계획이 도시계획체계에 흡수 병합되는 양태를 띠므로 농촌계획의 위상(독자성)이 모호해지는 단점이 있음.
- 취락이나 신개발지 등 생활정주공간을 중심으로 하는 토지이용계획의 수립으로 농산지 등의 생산공간과 생활공간의 일체성(농경지와 마을의 통합적 계획·정비·관리) 확보가 미흡함.
- 농산지의 관리에 있어 현행대로 국토계획법과 개별법(농지법, 산지관리법 등)으로 이원화되어 효율적 토지관리에 불리함.

**5.4) 대안3 : 농지·산지·연안·취락 관련법을 통합하는 방안**

○ 농어촌 공간에 대해서 독자적인 토지보전·이용관련 법제를 마련하기 위해, 농지법, 산지관리법, 연안관리법 전체와 국토계획법 일부를 통합하여 가칭 ‘농어촌토지의계획및이용에관한법률’ 일명 ‘농촌계획법’을 제정하는 방안.

○ 현행 국토계획법에 의한 도시계획체제에 대응하는 농촌계획체제를 확립하기 위하여 별도의 농촌계획법을 제정하는 방안으로서, 독자적인

농촌계획을 수립하여 농어촌(취락, 농산지, 연안어촌) 토지의 이용 및 관리질서를 확립하는 방안임.

- 이로써 그간 전문가들이 지속적으로 제기하였던 농산지계획과 취락계획의 분리 문제를 해결하면서 농촌 고유의 계획체계와 토지이용제도를 확립하는 계기를 만드는 것임.
- 본 대안의 장점
  - 농촌계획의 독자성 확보.
  - 농어촌다운 공간질서 유지에 유리.
  - 농촌자원 및 환경관리에 유리.
  - 생산공간과 생활공간의 일체적 정비 가능.
- 본안의 단점
  - 기존 시군 도시계획과 신규 농촌계획의 충돌 우려.
  - 상위 국토계획법과의 관계설정 모호.
  - 도농통합 시대흐름에 적합지 않음.
  - 제도개편시 부처협력에 상당한 애로가 예상됨.

## 5.5) 농지·취락의 계획과 이용에 대한 현행 규정

### ① 농지와 취락정비의 분리적 접근

- 농어촌정비법은 생산기반정비사업(제3장)과 농어촌생활환경정비(제4장)를 분리하고 별도의 사업으로 규정하고 있음. 생산기반과 생활환경사업의 분리적 또는 이원적 접근방식을 채택하고 있음을 의미함.
- 동법 제2조는 생산기반정비사업에 대하여 정의하고 제3장에 생산기반정비사업에 대한 상세한 규정을 두고 있음. 생산기반정비사업에 속하는 사업으로는 농어촌용수개발, 농업생산기반개량사업, 농지확대개발사

업, 영농시설확충사업, 호수와 늪 안의 수질오염방지와 수질개선사업 및 농지의 토양개선사업 등이 포함됨.

- 동법 제28조는 생활환경정비개발계획의 내용의 내용을 제시하고 있으며, 농어촌마을의 정비개발, 농어촌생활환경 기반조성을 위한 도로의 정비개발, 문화복지시설의 정비확충, 소득원개발사업과 연계한 생활환경의 정비확충, 농어촌용수 및 배수 시설의 정비개발, 사업시행에 따른 자연환경보전계획 등이 포함됨.

## ② 농지의 타용도 전용에 대한 광범위한 허용

- 농지법에 따르면 농지의 효율적 이용과 보전을 위하여 농업진흥지역으로 지정되며, 농업진흥지역과 농업보호구역으로 구분하여 지정될 수 있음.
  - 농업진흥구역: 농림수산부 장관이 정하는 규모로 농지가 집단화되어 농업목적으로 이용할 필요가 있는 지역.
  - 농업보호구역 : 농업진흥구역의 용수원확보, 수질보전 등 농업환경을 보호하기 위하여 필요한 지역.
- 농업진흥구역에서의 행위제한(제32조)
  - 농업진흥구역에서는 농업생산 또는 농지개량과 직접적으로 관련되지 아니한 토지이용행위를 할 수 없도록 되어있음.
  - 그러나 농지에 대한 공공시설의 이용, 문화재와 관련된 시설, 농업용 및 농업인의 공동편의시설, 농촌발전관련 시설 등에 대한 농지의 전용에 대해서는 매우 광범위한 허용 규정을 두고 있음.
  - 농업보호구역의 경우에는 농업진흥구역에서 할 수 있는 토지이용행위 이외에도 다음을 추가하여 설치할 수 있음.

- 국방군사시설의 설치/하천, 제방, 그 밖에 이에 준하는 국토보존시설의 설치/ 도로, 철도, 전기공급설비, 그 밖에 대통령령으로 정하는 공공시설의 설치: 공공시설
- 문화재의 보수·복원·이전, 매장 문화재의 발굴, 비석이나 기념탑, 그 밖에 이와 비슷한 공작물의 설치: 문화재관련 시설
- 대통령령으로 정하는 농수산물 관련 시험연구시설의 설치: 농수산물 관련시설
- 어린이 놀이터, 마을회관, 그 밖에 대통령령으로 정하는 농업인의 공동생활에 필요한 편의시설 및 이용시설의 설치/ 농업인주택이나 그 밖에 대통령령으로 정하는 농업용 시설 또는 농축산업용 시설의 설치
- 농어촌소득원 개발 등 농어촌 발전에 필요한 시설로서 대통령령으로 정하는 시설의 설치: 농어촌발전에 관련된 시설

- 농업인 소득증대에 필요한 시설로서 대통령령으로 정하는 건축물·공작물, 그 밖의 시설의 설치
- 농업인의 생활여건을 개선하기 위하여 필요한 시설로서 대통령령으로 정하는 건축물, 공작물, 그 밖의 시설의 설치

### ③ 농지전용에 대한 수동적 자세

- 농지의 타용도 전용에 대해서는 광범위하게 규정하고 있으나, 농지의 입장에서 보다 계획적으로 타용도를 관리하여 농지와 타 토지이용수요를 종합하여 계획할 수 있는 근거규정은 마련되지 못하고 있음

### ④ 농지법 및 농어촌정비법에서의 농지와 취락정비의 문제점

- 생산공간과 생활공간의 이원적인 정비는 농지와 취락의 부조화의 가져오고 있음.

- 도시근교를 제외한 대부분의 평야마을 및 산간마을의 경우 생산기반 준비는 되어 있는 반면에, 농지에 인접하거나 농지 내에 분포한 취락은 과거의 전통적인 공간구조의 형태를 유지함에 따라 생산기반시설과 취락이 정합성을 이루어 못하고 부조화를 초래하고 있음.
- 농지에 대한 농업용시설 및 농가와 관련된 주거시설의 설치 등의 광범위한 전용에 대한 규정은 농업용시설의 소규모 분산적인 시설설치를 가져오고 이는 결과적으로 농지의 난개발을 가져올 뿐 만 아니라 계획적이고 규모화 된 보전을 저해하는 요인으로 작용함.
- 일부 도시근교 지역에 있어서는 농업용시설을 등으로 농지를 전용한 후 다시 다른 용도로 전용하여 사용하는 경우가 발생하고 있으며, 농지의 무질서한 전용과 이용을 초래하는 단초가 되고 있음.
- 사업단계에서 생산공간과 생활공간을 분리하여 시공함으로써 정부예산의 낭비를 초래할 수 있고 농촌공간의 특성을 반영할 수 없는 불합리가 나타나고 있음.
- 농촌공간을 농지와 취락 및 수계, 산림 등의 공간요소가 전일적으로 연결되어 있는 특징을 가지고 있으며 전일적이고 일체적으로 정비할 경우 농촌공간의 고유성과 특성을 잘 부각시킬 수 있으나 현재의 제도는 공간요소를 개별 사업적인 방편으로 분리함에 따라 공간의 단절이 나타나고 있음.

## ⑤ 여건변화와 개선방안

### (1) 여건변화

- 농림수산식품부의 기능변화.
  - 최근 농림수산식품부는 농촌개발기능을 강화하는 방향으로 조직과 예산을 정비하고 있으며, 근년에는 농촌주거사업을 행안부로부터 이관받아 농촌에 있어서의 생산기반사업과 생활환경정비사업을 시행하는 주무부서로서의 위상을 강화하고 있음.
  - 그러나 생산기반사업과 생활환경정비사업을 일체적으로 할 수 있는

- 장치는 아직 마련되지 못한 상황에 있음.
- 농촌에 있어서의 지역적인 특성의 부각과 지역이 보유하고 있는 자원을 활용이라는 관점에서 접근하는 경향은 농촌토지이용제도의 도입에 대한 필요성을 제고시키고 있으며, 농촌공간의 계획적이고 통합적인 이용이라는 관점이 주목을 받고 있음.
    - 농촌공간을 과거의 식량생산적인 관점에서 접근하는 것이 아니라 농촌공간을 산업과 문화 및 어메니티자원을 보유한 복합적인 공간으로 이용하고자 하는 사회적인 수요에 적합한 새로운 토지이용제도의 모색에 대한 논의가 활발히 전개되고 있음.
  - 농업의 주기능인 식량생산의 차원을 넘어선 농업의 다원적인 기능에 대한 관심 증대와 지구온난화 등의 문제발생에 따른 저탄소 녹색성장의 필요성의 제고 등으로 농지에 대한 새로운 가치의 발견과 새로운 이용에 대한 다각도의 검토가 요구되고 있음.

## (2) 개선방안

### 2-1) 생산정비정비와 마을생활환경정비의 일체화 방안의 강구

- 농어촌정비법에 의한 생산기반을 정비하는 과정에서 필요시 농지와 연결해있거나 농지 내에 분포하고 있는 농촌마을의 정비를 일체적으로 시행할 수 있는 제도적인 장치에 대한 논의가 요구됨.
  - 독일의 경우 농지를 정비하는 프로그램의 하나로써 농지와 주변의 취락을 일체적, 종합적으로 정비하는 사례와 일본의 집락지역정비법에 의한 농지와 취락을 통합하여 정비하는 방식 등이 주요한 사례가 될 수 있을 것으로 생각됨.
  - 농업진흥지역과 연결하거나 농업진흥지역내에 분포한 취락을 정비하는 경우 농지법 또는 농어촌정비법에서 정비할 수 있는 제도적인 장치의 필요.
- 농어촌정비법에 의한 마을정비지구내의 농어촌생활환경을 개선하는 과정에서 주변 농지의 계획적 이용과 보전에 대한 검토도 요구됨.

- 농지와 취락을 일체적으로 정비할 수 있는 계획 및 사업지구의 도입에 대한 검토 필요.

#### 2-2) 농지에 대한 소규모 분산적인 타용도 전용의 제한

- 농지법에 있어서 농업용시설 및 농가 주거용 시설의 설치에 의한 농지 전용의 경우, 농지 및 농촌공간의 전체적인 관점에서 소규모 분산적인 농지전용의 발생을 통제할 수 있는 제도적인 장치의 모색이 요구됨.
  - 관리지역 및 농림지역 내의 농지의 입지적인 특성에 입각하여 계획, 규제제도, 개발행위허용 등의 종합적인 검토가 필요함.
  - 농업진흥지역의 우량농지에 대해서는 소규모 분산적인 타용도 전용을 금지하고 본래의 보전목적의 취지를 훼손하지 않는 방향으로 정립될 필요가 있음.

#### 5.6) 대안4 : 농어촌정비법을 확대 개편하는 방안

- 본 대안은 현재 농촌 생산기반정비와 생활환경정비의 근거 법률인 농어촌정비법에다 일정 개발사업지구에서의 토지이용계획 및 개발행위 관리의 기능을 부여하여 농촌계획 및 시설정비의 근거 법률로 확대 개편하는 방안임.
- 이렇게 되면 경지정리 등 농업생산기반정비계획, 마을공동시설·주택 등 생활환경정비계획, 일정 사업구역의 토지이용계획을 단일화된 계획체제로 추진할 수 있고, 기반정비 사업시행자(시장·군수 혹은 농촌공사 등)가 사업구역(정비구역)에 대한 종합계획 속에 토지이용계획을 포함하여 수립함으로써 시설정비와 토지이용을 일체적으로 접근할 수 있는 계기가 마련됨.
- 특히 재정비 혹은 신규 개발이 이루어지는 취락지역에서는 농촌생활환

경정비사업과 토지이용계획을 연계하여 마을의 장소성, 경관, 어메니티 자원을 보전·정비·창출할 수 있는 계획적 틀이 만들어지게 됨(농산지가 아닌 취락에 국한되긴 하지만 마을에 대한 구체적인 토지이용 관리가 가능).

- 앞서 언급한 대안2에서의 제3종 지구단위계획(농촌형 지구단위계획)에 준하는 상세 토지이용계획 제도를 농어촌정비법에 도입하여 농촌정비사업이 이루어지는 취락이나 마을정비구역(농촌정비구역 혹은 농촌활력증진구역)에 대해 계획적 토지관리를 유도하는 방안임.

○ 2008년말 현재 정부가 광역생활권, 기초생활권의 지역개발사업에 도입하기로 한 포괄보조금 방식이 실제 추진되면, 기초자체단체의 장인 시장·군수는 기초생활권 사업계획을 수립하여 각종 농촌개발사업을 추진하게 되는데, 여기서 농촌개발의 근거법률로 농어촌정비법을 일부 개정하여 특정 사업구역별로, 즉 농촌정비구역(혹은 농촌활력증진구역)별로 여러 개발사업을 집중하여 추진함으로써, 기초생활권 사업의 효율성을 기하는 동시에 토지개발을 사전에 조정할 수 있는 토지이용계획의 수립도 가능하게 됨.

- 현재 농어촌정비법에 명시되어 있는 마을정비구역을 농촌정비구역으로 확대 개편하면 사업의 공간적 범위도 확장되는 동시에 사업의 영역도 확대되어 다양한 농촌활성화 사업을 추진할 수 있는 근거가 마련되는 것임.
- 이렇게 개정된 농촌정비구역 단위로 포괄보조금 하의 각종 사업계획을 집중시키고 여기에 체계적인 토지이용계획을 수립케 함으로써 계획적 개발을 추진할 수 있는 기틀이 마련되는 것임.

○ 농촌토지이용계획제도 도입과 관련하여 계획단위로서 농어촌정비법의 마을정비구역을 활용하는 방안과 농촌활력증진구역을 신설하는 방안의 비교.

- 농어촌정비법은 농촌정비사업을 총괄하는 법이므로 사업계획 수립과 함께 토지이용계획 관련된 조항을 개정·신설하는 것이 비교적 용이.

- 기존의 '마을정비구역'을 활용하는 방안과 가칭 '농촌활력증진구역'을 신설하는 방안을 검토할 수 있음.
- '마을정비구역'은 취락지구와 그 주변의 농경지 등 토지 및 연안해면을 포함하는 지역(농어촌정비법 29조)으로 생활환경정비사업 기본계획을 수립하고 사업을 시행하는 구역으로 균형발전특별회계상 포괄보조금하의 대규모 지역개발사업(지역의 신성장동력을 창출하는 사업)을 소규모 마을정비구역에 투입하기에는 공간범위가 한계가 있음.
- 마을정비구역보다는 '농촌정비구역' 혹은 '농촌활력증진구역'을 신설하는 것이 포괄보조금과 관련된 대규모, 중소기업의 다양한 사업을 집중시키면서 구역내 장소적 특성에 적합한 토지이용계획, 시설물배치계획, 경관계획 등을 수립하는 것이 가능하게 됨.

<표 5-8> 농어촌정비법 개정방안의 검토

구분	장점	단점
기존의 '마을정비구역'의 개정	①국토계획 및 이용에 관한 법률에 이미 반영되어 있는 사안으로 법개정 용이	①생활환경정비사업을 시행하기 위한 구역으로 포괄보조금하에 다양한 사업을 시행하기에는 한계 ②건폐지 중심의 국토계획 및 이용에 관한 법률의 용도지역체계를 따라야 하므로 농촌현실에 맞지 않음 ③행위규제위주의 토지이용계획수립이 불가피
'농촌활력증진 구역(가칭)'의 신설	①포괄보조금을 활용한 사업에 대한 실질적 조항을 포함하는 것이 가능 ②농촌지역의 특성을 반영한 토지이용가이드라인을 제시하는 것이 가능 ③행위규제 대신 공공의 토지이용 활동에 대한 유도 기능만 부여하는 것이 가능	①국토해양부 등 관계부처와 협의 필요

○ 본안의 장점

- 토지이용 재편이 불가피한 개발사업지구에서 토지이용계획 수립 용이.

- 법개정 비교적 용이.
- 예산이 수반됨으로써 토지이용이 계획대로 이루어짐.

○ 대안의 단점

- 농어촌정비법은 사업법으로서 일반적 토지관리 기능 도입에 근본 한계.
- 사업지구에 국한된 토지이용으로 일반 취락은 난개발에 계속 노출.
- 개인토지의 사용권 제한에는 한계.

**5.6) 대안5 : 지자체조례 · 주민협정으로 관리하는 방안**

○ 기존의 법률을 그대로 둔채 자치단체의 조례나 주민협정과 같은 자율적 방식에 의해 농촌공간을 관리하는 방안.

- 현재 전국의 일선 기초자치단체가 운영하고 있는 도시계획조례처럼 시장·군수가 자율적으로 조례(지역경관조례, 마을관리조례, 농촌자원관리조례 등)를 제정하여 농촌경관, 마을장소, 어메니티자원을 관리하는 방안을 검토할 수 있음.

○ 본 대안은 자치단체가 조례를 제정하여 농촌에 적용한다하더라도 농촌공간 전역에 걸쳐 조례를 적용하는 것은 아니며, 일부 취락이나 경관, 농촌자원에 국한되어 이를 운영하고 관리하는 규칙을 수립하는 것임.

○ 아울러 본안은 현존 토지이용 현상을 유지하는 선에서 건축 및 조경적 특성만 관리하는 조례나 주민협정을 만드는 것임.

- 이 대안은 지역주민들의 자발적 참여가 필수적이며 주민의 토지이용행위에 대한 구속력이 떨어진다는 단점이 있음.

○ 장점

- 지자체와 주민의 의지에 따라 비교적 용이한 농촌특성 관리방식.
- 농촌경관, 어메니티자원 등의 보전 및 관리에 유리한 방식.

- 자치단체나 마을마다 경관 및 자원관리의 다양성 확보 가능.

○ 단점

- 협약과정에서 당사자의 이해조정 어려움.
- 대규모 토지관리나 토지이용 변화에 대처하기에는 근본 한계.

일본 나가노현 마쓰가와촌(松川村)

- 마찌쓰꾸리 조례에 따라 용도지역계획(Zoning)을 수립
- (1) 일본을 대표하는 전원경관 안운야의 보전: 전원경관보전존
- (2) 우량농지의 확보 및 영농환경의 지속: 농업보전존
- (3) 풍부한 자연의 혜택을 살린 교류공간의 형성: 농업교류존
- (4) 계획적인 주택지의 집약과 쾌적하고 여유가 있는 주환경의 형성 : 생활거주존
- (5) 생활을 지대하는 기반정비와 서비스의 향상: 생활기간존
- (6) 활력과 창의력을 아우르는 공업거점의 형성: 산업창조존
- (7) 공공시설의 효과적인 배치: 공공시설존
- (8) 풍부한 자연환경을 활용한 건강만들기 장의 형성: 산림보양존
- (9) 방재, 수자원의 함양, 동식물을 사육하는 공간의 보전 및 확보 : 자연보호존, 산림보양존

## **VI. 포괄보조금화에 따른 농촌사업계획**

- ① 포괄보조금화에 따른 농촌사업계획수립의 필요성**
- ② 농촌사업계획 수립 주체 및 계획범위**
- ③ 농촌사업계획의 유형구분**
- ④ 유형별 주요 계획내용**



## VI. 포괄보조금화에 따른 농촌사업계획 수립방안

### ① 포괄보조금화에 따른 농촌사업계획수립의 필요성

- 광역경제권·기초생활권 등 新지역발전정책 제도화를 위한 국가균형발전특별법 전면개정 추진.
  - 정부는 “광역화·특화·자율·협력”을 기본방향으로 하는 새로운 지역발전정책을 제도화 하기위하여 균특법 개정안을 9월25일부터 입법 예고.
  - 현행 시·도계획 위주의 「국가균형발전5개년계획」을 광역발전계획 중심의 「지역발전5개년계획」체제로 개편.
  - 또한 「지역발전5개년계획」과 연계하여 시·군 또는 복수 시·군간 기초생활권계획을 자율적으로 수립하도록 함.

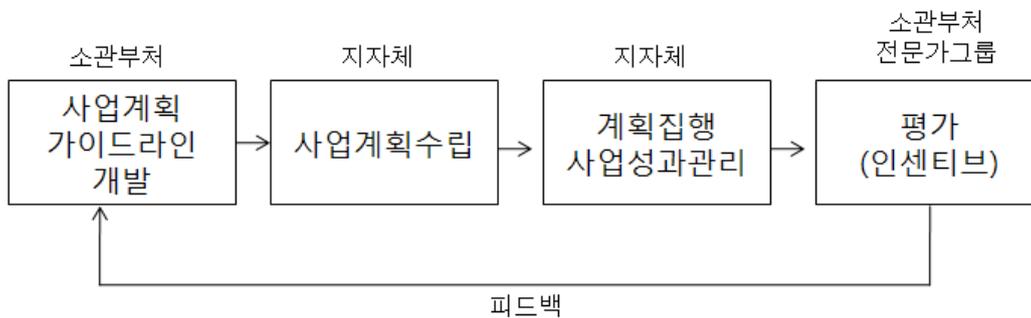
#### 광역경제권과 기초생활권

- 광역경제권은 16개 시·도를 7개로 묶어 5대 광역경제권과 2대 특별광역경제권으로 구분
  - 5대 광역경제권: 수도권, 충청권, 호남권, 동남권, 대경권
  - 2대 특별광역경제권: 강원권, 제주권
- 기초생활권은 162개 시·군으로 구분

- 현행 지역개발사업(140개 내외)을 20여개 사업군으로 통합, 사업군단위로 각 시·도별 포괄보조금 형태로 지원할 예정.
  - 지역개발사업의 포괄보조금화에 따라 농촌지역을 포함하는 해당 시·군은 종합적인 농촌계획 수립의 필요성이 증가.
  - 기존의 마을단위의 사업계획이 아니라 각 시·도별로 농촌지역에 대한 마스터플랜이 수립되어야 체계적 개발을 유도하고 난개발을 방지.
  - \* 정주권 및 오지종합개발사업은 면단위, 마을종합개발사업은 마을권, 그 외 대부분의 농어촌지역개발 및 도농교류사업은 행정리 단위로

추진.

- 따라서 균형위가 추진하고 있는 기초생활권계획은 분야별 종합발전계획을 다루어야 할 것이며, 포괄보조금화에 따라 농촌지역에 예산이 투입되는 경우 사업계획수립이 필요.
- 특히 포괄보조금화에 따라 농촌지역 또는 농림수산분야와 관련된 예산이 투입되는 지역에 대해서는 사업계획 수립을 권고하여 체계적인 개발을 유도.



<그림 6-1> 포괄보조금 지원사업 수행 흐름도

- 포괄보조금화에 따른 사업계획은 농촌에 적합한 체계적 개발을 유도하여 농촌의 활력을 증진시키는 것이 목표.
- 농촌지역에 해당하는 지방자치단체가 사업계획을 수립.
- 개정되는 국토균형발전특별법에 의해 포괄보조금화 되는 사업에 대해서는 구체적인 마스터플랜과 세부 실행계획이 없이는 체계적 개발을 기대하기 어려움.
- 정부사업이 집중되어 '농촌다운' 공간질서가 훼손될 우려가 있는 지역에 대해 농촌특성을 반영한 토지이용계획을 포함.

## ② 농촌사업계획 수립 주체 및 계획범위

### 2.1) 계획수립주체

- 해당 지방자치단체장
  - 시장, 군수, 구청장
  
- 둘이상의 지방자치단체가 상호 연계할 경우, 각 지방자치단체장 공동으로 계획 수립.
  - 둘이상의 지방자치단체가 공동사업을 추진하는 경우 국고보조율 인상 등 인센티브 제공 예정.

### 2.2) 계획범위

- 기초생활권으로 구분된 162개 지방자치단체 중 농촌지역으로 분류된 140개 시군을 대상으로 한 사업.
  
- 광역·지역발전특별회계(과거 국가균형발전특별회계) 중 농림·수산분야 사업군의 포괄보조금을 받게 되는 지역.

<표 6-1> 국가균형발전특별회계의 개편내용

현 행	개 정 안
▶ 국가균형발전특별회계 ▪ 지역개발사업계정 ▪ 지역혁신사업계정 ▪ 제주계정	▶ 광역·지역발전특별회계 ▪ 지역개발계정 ▪ 광역발전계정 ▪ (현행과 같음)

<표 6-2> 광역·지역발전특별회계 중 농림수산분야 세부내용

구분	내 용
농식품부	- 농어촌산업육성·도농교류기반조성 - 농수산물 가공 및 유통지원 - 농업기반 정비 - 수산·어항기반조성
농진청	- 지역농촌지도사업 활성화
산림청	- 산림경영자원육성 - 산림휴양·녹색공간조성

- 기타 농촌계획수립이 필요하다고 인정되는 지역.

### ③ 농촌사업계획의 유형구분

- 해당 지방자치단체가 필요로 하는 농촌사업의 유형을 결정하고 이에 대한 전략계획을 수립하여 포괄보조금을 체계적으로 집행.
- 농촌사업의 유형은 크게 ① 기본수요(복지, 교육, 문화 등) 충족과 관련된 사업, ② 농촌산업 진흥과 관련된 사업, ③ 도농교류확대와 관련된 사업, ④ 농촌어메니티 자원개발과 관련된 사업으로 구분.

<표 6-3> 농촌사업의 유형

구분	특성
기본수요 충족과 관련된 사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 농림수산분야의 문화, 보건·복지, 환경 등 타 정책영역사업</li> <li>- 「삶의질향상계획」(농산어촌 지역개발, 복합산업, 교육, 복지 포함)과 연계성 강화</li> <li>- 지자체와 지방교육청·교육위원회간 협조체계 강화</li> </ul>
농촌산업 진흥과 관련된 사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 농촌지역의 특화된 산업을 육성하거나 새롭게 유치하여 고용 및 소득을 창출</li> <li>- 기존의 향토산업은 물론 농촌지역에 적합한 지식기반서비스업, 벤처기업 등을 육성</li> <li>- 농공단지 등을 확대하여 농업클러스터 조성</li> </ul>
도농교류확대와 관련된 사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 농촌관광을 중심으로 한 다양한 사업</li> <li>- 농촌 휴양자원개발을 통한 고용 및 소득 창출</li> <li>- 도농교류 및 농촌 투자확대를 위한 기반조성사업</li> </ul>
농촌어메니티자원 개발과 관련된 사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 농촌이 가지고 있는 다양한 자원을 발굴하여 이를 경제자원화 할 수 있는 특화전략을 수립</li> <li>- 농촌에 다양하게 존재하는 생태자원의 건강성, 전원경관의 아름다움, 문화자원의 개성 등 어메니티자원을 농촌지역활력증진 및 환경개선을 위한 핵심개념으로 도입</li> </ul>

## 4] 유형별 주요 계획내용

### 4.1) 기본수요 충족과 관련된 사업계획

- 농림수산분야의 문화, 보건·복지, 환경 등 타 정책영역사업과 연계된 사업을 중점적으로 추진하고자 하는 지자체가 해당.
  - 「삶의질향상계획」(농산어촌 지역개발, 복합산업, 교육, 복지 포함)과 연계성을 강화.
  - 지자체와 지방교육청·교육위원회간 협조체계 강화.
  
- 사업계획의 주요내용은 지역현황파악, 지역의 미래상과 기본방향 설정, 기본수요계획(문화분야, 복지분야, 환경분야, 공간구조 및 교통분야), 재원조달 및 행정지원계획을 수립.

<표 6-4> 기본 수요 충족과 관련된 사업계획 수립

계획사항	주요 내용
1. 지역현황을 파악하기 위한 기초조사	- 지역현황, 농촌산업 특성, 취약현황 - 생활권 및 정주체계 특성
2. 지역의 미래상과 기본방향	- 20년 후의 지역의 미래상 구상 - 농촌활력증진을 위한 핵심추진방향을 설정
3. 기본 수요계획	- 문화분야 - 복지분야 - 환경분야 - 공간구조 및 교통분야
4. 재원조달 및 행정지원계획	- 예상되는 사업비 규모 - 포괄보조금 등 사용내역

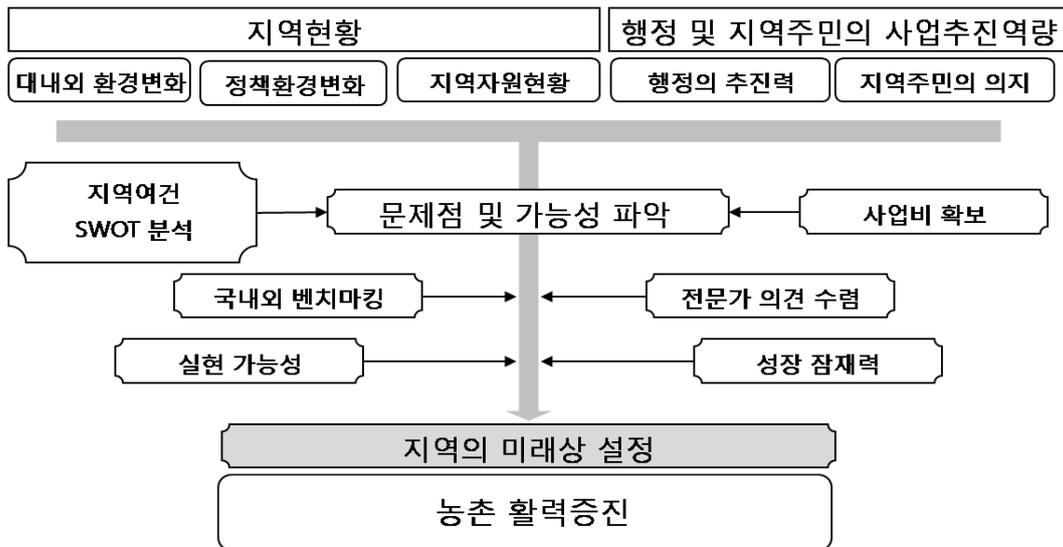
#### ① 지역현황을 파악하기 위한 기초조사

- 지역현황, 농촌산업 특성, 취약현황 및 생활권·정주체계, 자원현황 등을 우선적으로 파악.

- 자연적 특성은 지형, 지세, 기후, 하천, 식생 등 자연환경과 입지적 특성을 분석하여 사업의 제약조건과 잠재력을 파악.
- 인문사회적 특성은 인구규모, 인구증감, 인구구조, 주민조직 및 활동사항, 도농교류현황 등을 파악.
- \* 주택, 상하수도, 도로, 공원 등 생활환경여건 분석.
- \* 의료, 교육, 서비스 등 사회복지여건 분석.

② 지역의 미래상과 기본방향

- 미래상은 농촌지역이 20년 후에 도달하고자 하는 미래의 모습으로서 해당 시군이나 사업대상지역이 지향하는 바를 명확하게 제시.
- \* 이하 제시되는 농촌계획내용을 포괄하는 문구로 간결하게 제시.



<그림 6-2> 지역의 미래상 설정과정



<그림 6-3> 기본방향 선정사례(양평군 용문면)

### ③ 기본수요계획

- 기본수요계획의 공통사항으로는 현황과 문제점 파악, 정책목표, 기본 방향, 세부추진계획을 사업별로 작성.
- \* 현황과 문제점은 지역의 현황과 문제점, 지역주민의 요구를 정확히 파악하여 기술.
- \* 목표는 가능하면 정량적인 지표로 제시하되, 정성적인 목표도 제시가능.
- \* 기본방향은 문제점의 개선과 정책목표의 효율적 달성을 위한 정책추진방향을 간략하게 기술.
- \* 세부추진계획을 각 분야별로 제시.

### □ 문화분야

- 문화분야도 포괄보조금이 예상되는 바, 지역의 문제점을 해결할 수 있는 최적의 솔루션을 제시.
  - 대도시 주변에 위치한 농촌지역은 지역여건에 맞춰 새로운 문화시설의 도입보다는 대도시까지의 교통서비스 등을 개선하는 방향에 초점.
  - 도시민의 적극적 방문을 유도하기 위한 기초관광자원 개발을 위한 사업계획을 수립.
  - 생활체육을 증진시키기 위한 시설지원 사업계획을 수립.
- 사회취약계층을 대상으로 한 문화예술교육지원으로 소외계층의 문화향유권을 확대.
  - 대도시에서 멀리 떨어진 농촌의 경우에는 찾아가는 문화서비스, 문화바우처<sup>15)</sup>사업 등 문화복지구현을 위한 사업을 추진.
  - 기업메세나<sup>16)</sup>와 연계하는 다양한 사업계획을 수립.

15) 신체적, 경제적 이유로 평소 문화예술에 접할 기회가 적은 저소득층을 대상으로 보고싶은 문화예술프로그램을 선택관람할 수 있도록 제공되는 무료관람권으로서 이를 지역적으로 소외된 농촌의 주민들에게도 적용하는 것이 가능

16) 기업의 사회공헌활동의 일환으로 이루어지는 문화예술에 대한 지원

□ 복지분야

- 복지분야에서는 농촌지역주민의 사회안전망 구축사업을 추진
  - 농림어업인 특성을 반영하여 기초생활보장제도를 개선.
- 농촌지역의 고령화로 보건·의료 수요에 대한 대책을 마련.
  - 공공의료서비스 기반을 확충하고 대도시의 종합병원의 진료가 필요할 시 이에 대한 교통서비스 확충.
  - 농촌지역의 고령화에 대비하여 사업비가 많이 드는 호텔형 노인요양 시설 대신 집에서 노인들을 돌보는 재가서비스 중심의 서비스체계를 확충.
- 농촌지역의 사회적 약자에 대한 복지서비스 강화.
  - 농산어촌 여성의 복지증진을 위하여 자녀보육 및 학습도우미 지원사업.
  - 여성인적자원개발을 위한 다양한 프로그램 개발.
  - 결혼이민자 가족의 사회문화적 적응이 가능한 지원대안을 마련하여 안정적인 지역 정착을 지원.
  - 장애인, 아동을 중심으로 수혜자 중심의 복지시스템을 구축.

□ 환경분야

- 환경분야에서는 농촌의 자연환경과 경관을 보전하기 위한 다양한 사업 계획을 수립.
  - 농촌경관자원조사 및 경관보전·정비사업을 계획.
  - 자생식물 및 생태숲 조성사업 등을 계획.
  - 환경과 문화를 결합할 수 있는 계획을 수립하여 지역주민들의 휴식공간으로 이용함은 물론 관광프로그램과도 연계.
  - 자연친화적 숲을 조성하는 것은 물론 아름다움을 가미한 문화적 시설로 업그레이드.

- 산림-가로수-공원으로 연계되는 그린네트워크와 풍부한 수계를 활용한 수변공간네트워크를 조성.

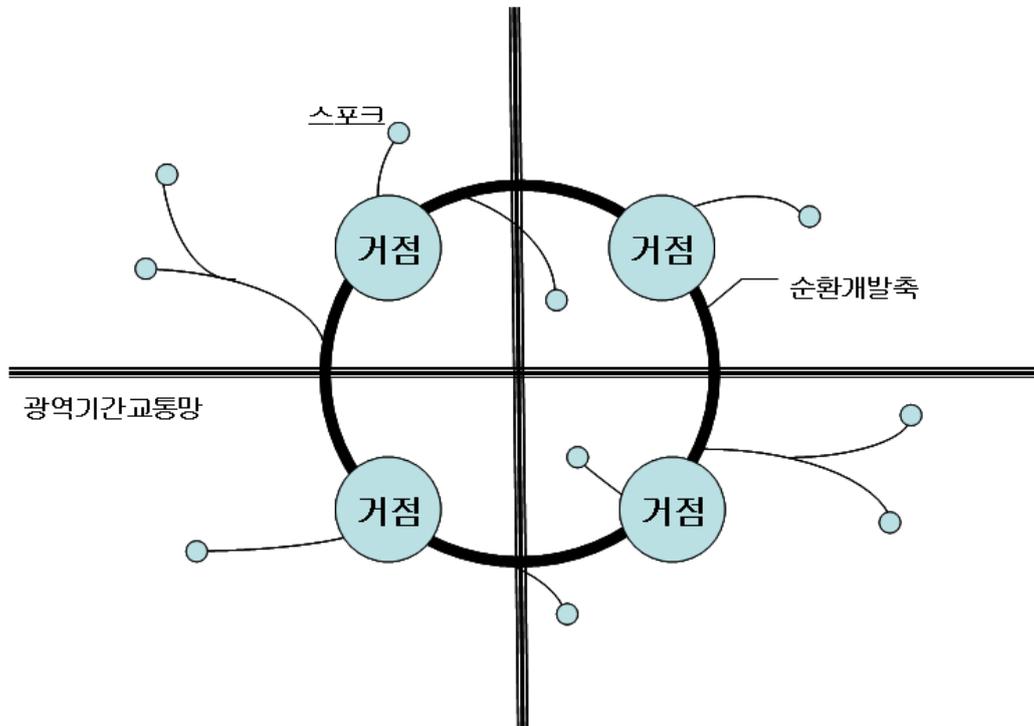
○ 바이오매스, 태양광 등 농촌지역에 적용가능한 신재생에너지 육성을 위한 정책사업 확대.

□ 공간구조 및 교통분야

○ 공간구조 및 교통분야에서는 인접도시와의 관계, 기간교통망을 중심으로 공간구조를 재편할 수 있는 계획을 수립.

- 지역내 거점(Hub) 조성→개발축 구상→스포크(Spoke) 조성.

- 스포크(spoke)란 바퀴의 살을 붙이듯 지역내 소거점들을 마련하는 것을 의미.



<그림 6-4> 공간구조계획의 개념도

자료: 무주군 종합발전계획 최종보고서, 2007, p.259



<그림 6-5> 거점면 환경정비사례(양평군 용문면)

#### 4.2) 농촌산업 진흥과 관련된 사업계획

- 농촌지역의 특화된 산업을 육성하거나 새롭게 기업을 유치하여 고용 및 소득을 창출하고자 하는 지자체가 해당.
  - 기존의 향토산업은 물론 농촌지역에 적합한 지식기반서비스업, 벤처기업 등을 육성.
  - 농공단지 등을 확대하여 농업클러스터 조성.
  
- 사업계획의 주요내용은 지역의 경제현황 파악, 농촌산업 진흥을 위한 특화전략목표의 설정, 농촌산업에 기반을 둔 특화구상, 개발이 집중되는 지역에 대한 토지이용계획 및 경관계획, 사업운영과 관련된 일자리

창출계획, 재원조달 및 행정지원계획을 수립.

<표 6-5> 농촌산업진흥과 관련된 사업계획 수립

계획사항	주요 내용
1. 지역의 경제현황파악	- 지역현황, 농촌산업 특성, 취약현황 - 생활권 및 정주체계 특성 - 배후시장규모 파악
2. 특화전략목표 설정	- 농촌지역의 경제활성화를 위한 목표설정 - 핵심추진방향을 설정
3. 농촌산업에 기반을 둔 특화구상	- 특화목표 - 특화전략 - 추진과제 선정 - 사업과제별 추진계획
4. 일자리창출계획	- 농촌산업육성에 따른 일자리 창출 - 기업유치에 따른 일자리 창출
5. 재원조달 및 행정지원계획	- 예상되는 사업비 규모 - 포괄보조금 등 사용내역

### ① 지역의 경제현황파악

- 공통적으로 적용되는 지역현황, 취약현황 및 생활권·정주체계를 파악하고 경제적 특성을 집중적으로 분석.
- 경제적 특성은 농업은 물론 제조업, 서비스업 등 기존산업과 새롭게 유치 가능한 산업분야를 파악.
- \* 자연환경, 교통, IT환경, 교육여건 등 지역적 특성에 맞춰 유치가 가능한 업종을 자세히 분석.
- \* 대도시에서 멀리 떨어져 있는 농촌지역의 경우 IT기반의 지식서비스 산업분야에 대해서도 집중적으로 분석하는 것이 필요.

### ② 특화전략목표의 설정

- 산업분야 육성의 근본 목표이자 가장 우선시 되어야할 지표는 고용과 소득창출.
- \* 인구의 지속적인 유출을 방지하고 중장기적으로 인구규모의 확대를

지향하는 것이 필요하나, 이러한 양적성장보다는 주민 1인당 소득 (GRDP)을 어떻게 증대할 것인가에 초점을 맞춤.

- 지역산업 육성분야는 복지, 문화 등의 일반행정과는 달리 철저하게 시장 지향적인 비교우위 확보관점에서 접근해야 함.

지역산업 육성의 원칙

- ① 분야 및 투입의 선택과 집중
- ② 상품 및 서비스의 비교우위(Competitive Advantage) 확보
- ③ 지속적 혁신(Innovation)을 통한 산업 경쟁력 유지

○ 원칙 1 : 선택과 집중을 통한 전략적 산업 육성

- 산업육성의 기본이자 중요한 원칙은 분야 및 투입의 선택과 집중임.
- 분야(Sector, Item)의 선택과 집중.
  - \* 농업분야에서는 대표작물을 선정해서 우선 산업화로 연계시키고 순차적으로 분야를 확대.
  - \* 제조업 분야에서는 지역 내 특화자원과 연계된 분야를 우선 육성대상으로 선정하되 '그린필드(Green Field)형' 산업 육성을 재고.
    - ※ 그린필드(Green Field)형 산업 육성 : 완전히 새로운 분야나 형태의 사업장이나 공장을 유치 또는 설립해서 산업 활성화를 도모하는 방법.
- 투입(input)의 선택과 집중.
  - \* 산업육성의 투입요소에는 전통적 자원인 토지나 노동, 자본과 지식산업사회에서 중요도가 높아지고 있는 정보와 기술 등이 포함.
  - \* 이 중에서 특히 지방자치단체가 선도하여 산업을 육성할 경우 공공의 한정된 재원을 효율적으로 투입하는 것이 중요.

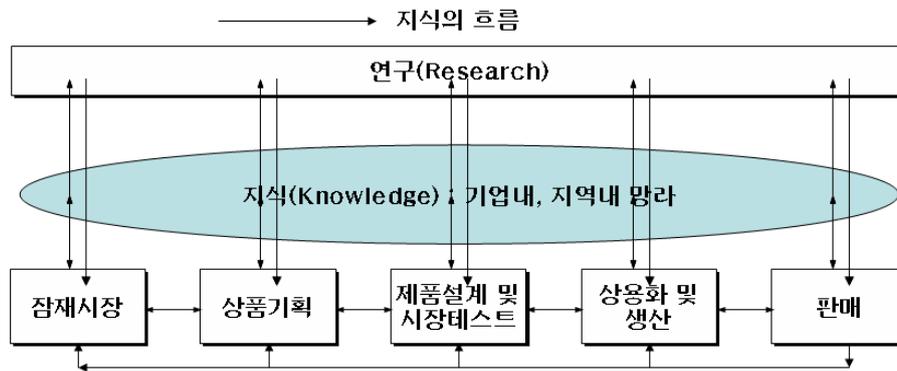
○ 원칙 2 : 상품 및 서비스의 비교우위 확보

- 목표 시장에 대한 상품 및 서비스 공급자의 경쟁구도를 파악.
  - \* 유사 제품을 공급하는 경쟁업체의 유무, 위치, 강약점 등을 사전에 철저히 파악.

- 경쟁업체 대비 지역의 경쟁우위 확보 방안 및 전략 수립.
- \* 비교우위 확보 전략 : 가격, 품질, 브랜드, 마케팅 분야 등 어떤 부분에서 경쟁우위를 창출할 것인가를 결정.

○ 원칙 3 : 지속적인 혁신(Innovation)을 통한 산업 경쟁력 강화

- 산업의 비교우위 또는 경쟁력을 지속적으로 유지하기 위해서는 지역 혁신 역량의 강화가 필수적.
- 혁신역량 강화의 조건은 각 가치사슬별 새로운 지식의 유입과 확산이 원활하게 이루어지도록 하는 것임.



\* 자료 : Phillips, Peter, "Agricultural and Life-science Clusters in Canada: An empirical and policy analysis", 2004, p22.

<그림 6-6> 지속적인 혁신을 위한 가치사슬 연계 모형

③ 농촌산업에 기반을 둔 특화구상

- 지역밀착형 제조업을 선별적으로 육성.
- \* 지역의 농특산물 자원을 활용하거나 지역 내 시장을 타겟으로 하는 제조업공장, 가공산업을 전략적으로 육성.
- \* 향토자원의 발굴 및 산업화 촉진, 향토지적재산권 발굴 및 등록을 확대하고 사업화 가능 아이템을 도출.
- 산업간 융합을 통한 부가가치 창출.
- \* 농특산물을 활용, 성분추출과 분석을 실시하여 상품화 가능성이 있는 아이템을 발굴.

- \* 농림축산물 산업의 기본적인 가치사슬은 생산-가공-판매이나 부가가치를 높이기 위해서는 각 단계별 필요한 지원기능을 연계시키고 제품 및 서비스를 활용하여 연관산업으로의 확장이 필요.
- 시장(Market)을 창출하거나 찾아가는 수요지향적 산업 육성.
  - \* 브랜드 매뉴얼을 제작하고 브랜드 육성계획을 수립하여 고품질의 농특산물을 생산 및 공급.
  - \* 브랜드 경영체에 대해 생산품의 품질관리, 마케팅 및 홍보계획 수립과 실행을 지원.
  - \* 농업벤처기업을 육성하고 온라인과 오프라인이 결합된 하이브리드형 마켓을 구상.
- 자연순환형 친환경 농업 활성화.
  - \* 광역적 친환경 농업단지지정을 확대하고 친환경 농산물 인증확대, 농산물 원산지 표시제 등록을 확대.
  - \* 친환경적인 생산기법을 사용하는 고품질 농업을 지향.
- 로컬푸드시스템(Local Food System) 구축.
  - \* 농민과 도시민간의 공동체 형성을 통해 비싼 친환경 농산물을 적정 수준으로 생산하고 소비하는 로컬푸드시스템을 도입.
  - \* 농산물 생산자와 인근지역의 소비자를 직접 연결하여 지역생산과 지역소비를 직접연계.
  - \* 지역의 필요에 따라 생산량을 조절하여 수급불균형을 완화하고 지역의 환경조건에 적합한 지역농업발전을 촉진.

로컬푸드시스템(Local Food System)

- 거리상으로 장거리 운송과 복잡한 유통단계를 거치지 않은 먹거리 생산자와 소비자 사이의 이동거리를 최단으로 좁히는 것을 의미
- 건강한 식탁을 보장할 뿐만 아니라 지역 내 생산자와 소비자들간의 연대를 촉진하기 때문에 공동체 의식을 높이는데도 크게 기여할 것으로 기대

- 농림축산물을 테마로하여 각 가치사슬 상의 핵심기능을 확보하고 지역내 관련산업과의 시너지를 형성할 수 있는 클러스터를 창출.
  - \* 농업농촌테마파크 조성, 농산물가공 및 유통시설의 명소화를 지원.
- 지역내 유치가능한 기업에 대한 충분한 조사 및 실행.
  - \* 일반 제조업은 물론 지식기반서비스업, 지식기반제조업 등도 검토.



<그림 6-7> 일본 고베 와인성(城)사례



<그림 6-8> 일본 히로사키 애플파크 사례

#### ④ 토지이용계획

- 농공단지 조성 등 토지이용계획 및 시설물배치계획이 필요한 경우 이에 대한 계획을 수립.

#### ⑤ 일자리 창출계획

- 농촌산업 육성에 따른 신규 일자리 창출 규모를 추정.
- 기업유치로 인한 일자리의 수평적 이동과 이에 따른 지역차원에서의 신규일자리창출계획을 수립.

#### ⑥ 재원조달 및 행정지원계획

- 예상되는 사업비 규모와 포괄보조금 사용계획을 제시.

### 4.3) 도농교류확대와 관련된 사업계획 수립

- 농촌관광을 중심으로 한 다양한 사업계획을 수립.
  - 농촌휴양자원개발을 통한 고용 및 소득창출.
  - 도농교류 및 농촌 투자확대를 위한 기반조성사업.
  
- 사업계획의 주요내용은 지역현황 파악, 도농교류확대를 위한 특화전략 목표의 설정, 특화구상, 개발이 집중되는 지역에 대한 토지이용계획 및 경관계획, 사업운영과 관련된 일자리 창출계획, 자원조달 및 행정지원 계획을 수립.

<표 6-6> 도농교류확대와 관련된 사업계획 수립

계획사항	주요 내용
1. 지역현황파악	- 지역현황, 농촌산업 특성, 취약현황 - 생활권 및 정주체계 특성 - 지역의 관광자원 현황
2. 특화전략목표 설정	- 도농교류확대를 위한 목표설정 - 핵심추진방향을 설정
3. 도농교류확대를 위한 특화구상	- 특화목표 - 특화전략 - 추진과제 선정 - 사업과제별 추진계획
4. 토지이용계획	- 사업지구 설정 - 토지이용계획 - 시설배치계획 - 경관계획
5. 일자리창출계획	- 사업운영계획 - 지역차원의 일자리 창출
6. 자원조달 및 행정지원계획	- 예상되는 사업비 규모 - 포괄보조금 등 사용내역

① 지역현황파악

- 공통적으로 적용되는 지역현황, 취약현황 및 생활권·정주체계를 파악하고 해당지역의 관광자원현황을 집중적으로 분석
- 지역의 관광자원현황은 현재 활용가능한 자원 뿐 아니라 새로운 가치 부여를 통해 향후 농촌관광의 중심이 될 수 있는 자원도 동시에 분석

② 특화전략목표 설정

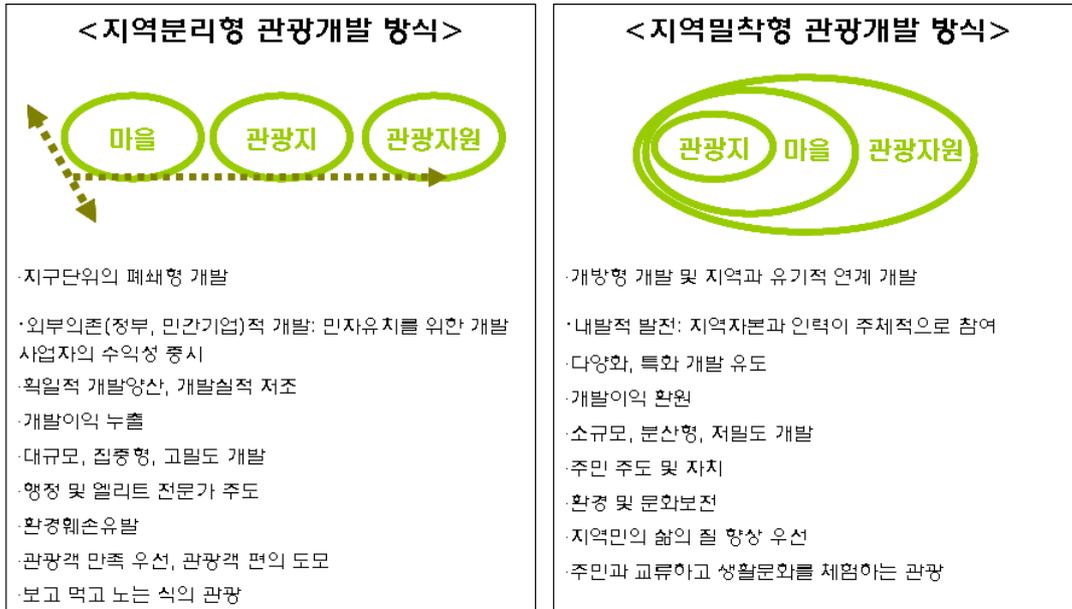
- 관광산업의 성장을 지역주민소득으로 연계시킬 수 있는 공간구조 마련.
  - \* 대부분 농촌지역은 관광으로 창출된 부(富)가 지역으로 유입되기 보다는 외부로 빠져나가고 있는 실정.
  - \* 관광지와 지역주민 생활공간의 통합적 공간형성을 통해 농촌지역에서 형성된 부(富)의 지역내 유입을 극대화함.
- 관광거점과 지역주민 생활공간을 연계 또는 통합개발을 목표.
  - \* 관광거점 조성시 공간적으로 지역주민과 연계시킬 방안을 마련.
  - \* 지역주민의 생활공간을 관광자원화시키는 방안을 마련.
- 주민 공공시설을 복합개발(Mixed Use)하여 관광객이 활용할 수 있는 체제로 전략목표 및 방향을 설정.
  - \* 주민자치시설, 문화예술시설, 복지시설, 보건의료시설 등 생활기반시설을 관광객이 함께 이용할 수 있도록 시설을 정비하여 프로그램을 보완.

③ 도농교류확대를 위한 특화구상

- 도시민의 적극적 방문을 유도하기 위한 지역밀착형 관광거점을 마련.
  - \* 관광지 개발에 있어서 지금까지의 ‘지역분리형’ 개발방식에서 벗어나 주민이 주체적으로 참여하고 지역성을 살릴 수 있는 특화개발을 위해 ‘지역밀착형’ 개발방식으로 전환.
  - \* 숙박 및 상업시설 기능은 인접 모도시(읍/면/마을)를 활용하고 최소

한의 공공편익시설과 휴양문화시설을 관광지에 설치.

- \* 지역과 유기적으로 연계함으로써 개발이익의 지역환원유도.
- \* 환경과 문화보전, 지역민의 삶의 질 향상을 우선하고, 주민과 교류하고 생활문화를 체험하는 관광 실현.



\* 자료 : 김성진, 『국가균형발전을 선도하는 관광개발 기본구상』, 한국문화관광정책연구원, 2004, pp.39

<그림 6-9> 지역분리형 및 지역밀착형 관광지개발방식의 비교



<그림 6-10> 관광마을 정비사례(아산시 도고면)

- 농촌의 자연환경에 적합한 숙박시설을 구상.
  - \* 농가숙박은 농촌다움을 핵심가치로 하여 민박의 형태로 여유, 편안함, 농촌의 정을 느낄 수 있도록 편의시설정비와 서비스를 제공.
  - \* 농가캠핑은 국내에서 아직 보편화되지 않았으나, 자동차여행과 장기휴가가 보편화된 유럽, 일본 등지에서는 폭넓게 보급되어 있는 형태.
    - 방문객들의 편의를 위해 캠핑도구 대여(삼, 비닐, 단열재 등), 농산물제공, 관련비품 판매 등을 실시.
  - \* 단체숙박 대규모 인원을 유치하기 위해서는 자연친화형 리조트의 형태를 구상하고 회의실, 세미나실 등 단체활동을 위한 시설 및 장비를 구비.
- 새로운 관광수요에 대응한 교통체계구축.
  - \* 주요 관광거점이 될 수 있는 읍이나 면소재지는 자동차를 주차시키고 도보관광을 위주로 하는 파크 앤 워크(Park & Work)시스템 구축.
  - \* 양방향 및 대형버스의 통행이 가능하도록 관광거점의 진입도로 정비.
  - \* 주민과 관광객을 대상으로 한 관광거점 순환버스를 운영.



<그림 6-11> 관광거점 및 교통체계 구축 사례(무주군)

자료: 무주군 종합발전계획 최종보고서, 2007, p.260

④ 토지이용계획

- 체계적 개발을 위하여 개발이 집중되는 지역에 대해 사업지구 설정은 물론 사업지구내 토지이용계획 및 경관계획을 수립할 필요성이 있음.

□ 사업지구 설정

- 사업지구 설정기준은 농촌커뮤니티 형성, 계획수립 및 관리의 용이성, 방문객 편의성, 토지이용의 탄력성, 자원의 집중도를 고려.
  - 농촌커뮤니티 형성: 농촌지역의 특성에 맞는 정주생활권, 공통된 생산작물이 분포하는 지역, 취락-농경지-산림(하천) 등으로 이어지는 경관 일체성을 고려.
  - 계획수립 및 관리의 용이성: 행정구역의 경계나 지형·수계 등 자연환경에 의해 향후 개발계획이 단절되지 않도록 미리 고려.
  - 방문객 편의성: 고속도로 진출입 IC나 주요 국도로부터의 거리, 철도역이나 버스터미널로부터 거리는 방문객의 편의성 제고에 중요한 요소. 이 밖에 음식·숙박업, 공공시설, 의류·일용잡화업시설 등이 있을 경우 방문객의 체류에 유리한 기준.
  - 토지이용의 탄력성: 향후 경관·자연환경·어메니티자원의 보전을 전제로 하면서도 지원시설 건립이 가능한 개발유보지 확보가능성.
  - 자원의 집중도: 경제재원화가 가능한 자원이 집중적으로 분포한 지역을 우선적으로 사업지구로 고려하며, 전국적인 차원에서의 자원의 홍보와 인지정도, 기존에 개발된 상품서비스의 수준 등을 기준으로 평가.

<표 6-7> 사업지구 설정시 고려사항

기준 항목		고려사항
농촌 커뮤니티 형성	생활권	- 시장 및 생활편익시설 이용권
	생산권	- 동질적 성격이 강한 생산물 분포지역
	경관일체성	- 산으로 둘러싸인 분지 - 하나의 랜드마크를 공유하고 있는 지역 - 지방2급이상 하천, 소하천 등이 이어지는 지역 - 농경지를 중심으로 마을이 인접하여 분포하는 지역
계획수립 및 관리의 용이성	행정구역	- 읍·면경계선
	수계	- 지방 2급 하천 이상
방문객 편의성	교통망	- 고속도로 진출입 IC, 주요 국도 진입로까지의 거리 - 철도역, 버스터미널과의 거리
	음식·숙박업	- 음식·숙박업, 공공시설, 의류·일용잡화업 등의 시설의 입지여부
토지이용 탄력성	유보지	- 개발이 가능한 유보지의 유·무

□ 토지이용계획

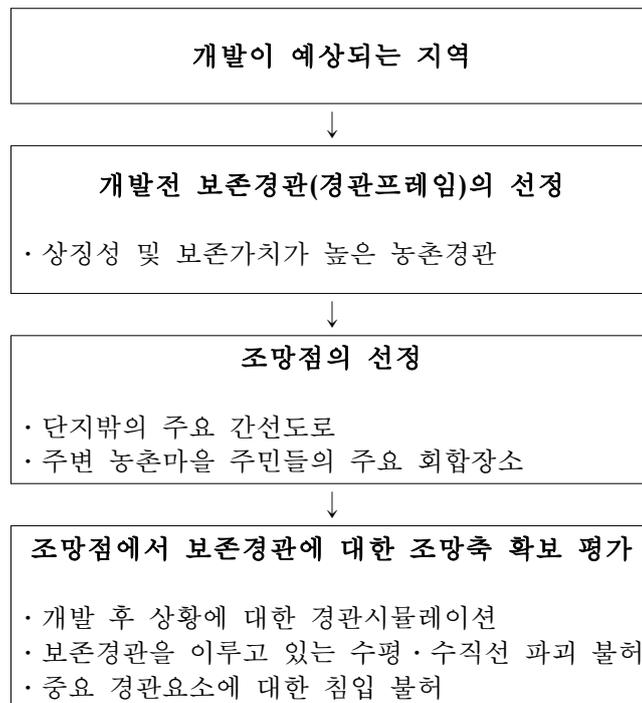
- 사업지구내 개발사업이 집중되는 지역에 토지이용계획 수립을 유도.
  - 토지이용계획에 따라 시설물배치계획을 세우기위해서는 농촌계획전문가가 필요.
  - 농어촌정비법의 마을정비구역과 같은 지구지정을 검토하고 이에 맞추어 토지이용계획 및 시설물배치계획을 실시하여 도면화.



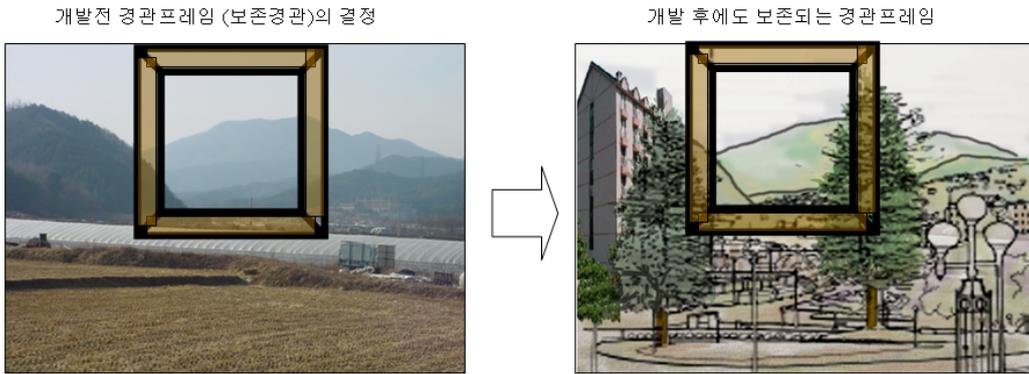
<그림 6-12> 토지이용계획 및 경관계획 수립지역

□ 경관계획

- 자연적 요소가 많은 농촌경관은 인공경관이 많은 도시경관과는 차별화된 경관계획을 수립할 필요성이 있음.
  - 배경이 되는 산과 마을, 그 앞에 펼쳐진 농경지와 조화를 이루는 건축물디자인, 색채, 간판 등에 관한 계획을 수립.
  - 경관훼손이 진행되지 않은 농촌지역 내에서 개발사업이 진행될 경우, 사전에 보존해야할 경관을 미리 선정하고 이에 대한 조망축을 확보하는 것이 관건.
  - 조망축에서 조망점을 선정하고 보존경관을 경관프레임의 개념을 가지고 수직적인 선과 수평적인 선으로 결정한 뒤, 실제 개발이 이루어질 경우, 경관프레임 안으로 건축선 및 인공구조물의 외곽선의 침입을 불허하는 것을 원칙으로 함.
  - 개발 후의 영향에 대한 정확한 평가를 통하여 경미한 변화를 제외한 보존경관에 대한 수직적인 선과 수평적인 선의 파괴, 중심적인 경관요소에 대한 침입 등을 방지해 나가도록 함.



<그림 6-13> 농촌경관계획의 과정



<그림 6-14> 농촌경관계획의 조망축 개념

- 농촌지역의 난개발을 방지하고 농촌의 원풍경을 보전하기 위해서는 경관색채계획이 필요.
  - 농촌경관에서는 산림, 하늘과 같은 자연의 구조색과 넓게 펼쳐진 농경지 색의 변화, 여기에 점 또는 면적으로 펼쳐지는 마을의 인공경관색채 등으로 구성.
  - 특히 농촌지역은 자연경관의 색채가 넓은 면적을 차지하기 때문에 이를 바탕으로 돌출되지 않는 인공구조물의 색채계획과 이에 반대로 극적인 효과를 높일 수 있는 마을의 지붕색조의 통일된 배색계획 등이 주요 과제.

#### ⑤ 사업운영과 연계된 일자리 창출계획

- 사업 후 운영계획과 연계된 지역의 신규 일자리 창출계획을 수립.
  - \* 포괄보조금으로 조성되는 시설에 대한 사업운영주체로서 사회적 기업 설립<sup>17)</sup> 등을 통해 지역주민이 참여하는 일자리창출 계획을 수립.
    - 지역사회 참여 및 주도그룹을 육성.
    - 교육, 체험프로그램 등을 운영할 수 있는 인력을 양성.

17) 사회적 기업육성법(2007.7.1) 제정 등을 통해 정부주도형으로 사회적 기업을 육성  
2007년 10월 36개 기관을 사회적 기업으로 공식 인증하였고, 2008년 1월 19개소를 추가로 발표



<그림 6-15> 4계절 체험프로그램 개발사례(아산시 도고면)

### 신리문화원 사례

- 경주만의 문화재를 활용하여 약 300여평의 규모에 체험장을 조성하고 종합체험사업을 펼치고 있음
- 사회적 일자리 사업 참여자 48명: 천년지기 가이드단 8명, 실내체험강사단 28명, 사무실 청소 5명, 공연단 7명



### ⑥ 재원조달 및 행정지원계획

- 예상되는 사업비 규모와 포괄보조금 사용계획을 제시.
- 국가균형발전특별법 등을 중심으로 한 정부예산 외에도 자체적으로 재원을 확보할 수 있는 방안을 강구.
  - \* 공유재산의 생산적 관리를 통해 세외수입확보.
  - \* 토지개발, 관광시설 및 공공시설의 조성 및 운영에 있어 민간기업에 위탁경영하여 일부수익을 확보하는 방안을 강구.

#### 4.4) 농촌어메니티 자원개발과 관련된 사업계획수립

- 농촌이 가지고 있는 다양한 자원을 발굴하여 이를 경제재원화 할 수 있는 특화전략을 수립.
  - 농촌에 다양하게 존재하는 생태자원의 건강성, 전원경관의 아름다움, 문화자원의 개성 등 어메니티자원을 농촌지역 활력증진 및 환경개선을 위한 핵심개념으로 도입.
  
- 사업계획의 주요내용은 지역현황 파악, 자원에 기반을 둔 특화전략목표의 설정, 특화구상, 개발이 집중되는 지역에 대한 토지이용계획 및 경관계획, 사업운영과 관련된 일자리 창출계획, 재원조달 및 행정지원계획을 수립.

<표 6-8> 농촌어메니티 자원개발과 관련된 사업계획 수립

계획사항	주요 내용
1. 지역현황파악	- 지역현황, 농촌산업 특성, 취약현황 - 생활권 및 정주체계 특성 - 지역의 어메니티자원 현황
2. 특화전략목표 설정	- 농촌어메니티 자원개발을 위한 목표설정 - 핵심추진방향을 설정
3. 농촌어메니티 자원개발을 위한 특화구상	- 특화목표 - 특화전략 - 추진과제 선정 - 사업과제별 추진계획
4. 토지이용계획	- 사업지구 설정 - 토지이용계획 - 시설배치계획 - 경관계획
5. 일자리창출계획	- 사업운영계획 - 지역차원의 일자리 창출
6. 재원조달 및 행정지원계획	- 예상되는 사업비 규모 - 포괄보조금 등 사용내역

① 지역현황파악

- 공통적으로 적용되는 지역현황, 취약현황 및 생활권·정주체계를 파악하고 해당지역의 농촌어메니티자원현황을 집중적으로 분석.
- 대상지역에 대한 정밀한 지역자원 분포현황을 조사·분석.
  - \* 경제재원화가 가능한 자원을 우선적으로 검토.
  - \* 자원의 유형은 자연생태자원, 문화자원, 사회자원 등으로 구분하는 것이 가능.

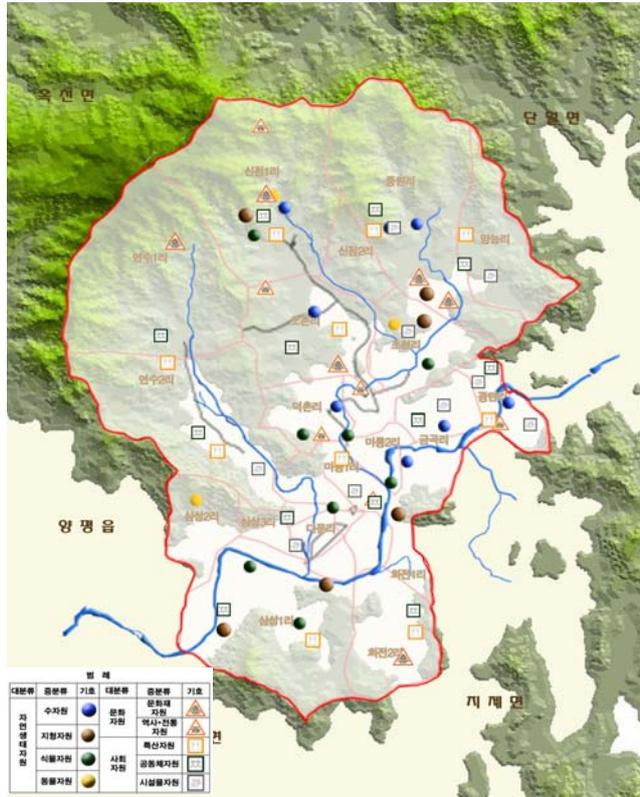
<표 6-9> 지역자원의 유형(예시)<sup>18)</sup>

대분류	중분류	지역자원
A. 자연생태자원	가. 환경자원	1. 대기질, 2. 소음이 없는 환경, 3. 소리(물소리, 새소리, 바람소리 등), 4. 특이토양, 5. 미기후
	나. 수자원	1. 하천, 2. 저수지, 3. 호수, 4. 약수터, 5. 공동우물
	다. 지형자원	1. 갯벌, 2. 습지, 3. 바위, 4. 절벽, 5. 봉우리, 6. 소, 담, 7. 폭포
	라. 식물자원	1. 마을숲, 2. 비보숲, 3. 식물군락, 4. 보호수(노거수 포함)
	마. 동물자원	1. 천연기념물, 2. 보호, 희귀동물, 3. 야생동물
	바. 자연경관자원	1. 산림경관, 2. 식물군락경관, 3. 하천경관, 4. 해안경관, 5. 저수지경관
B. 문화자원	가. 전통역사자원	1. 전통건축물, 2. 신앙공간, 3. 전통주택, 4. 마을안길, 5. 마을 상징물, 6. 유명인물, 7. 풍수지리, 8. 전설, 9. 역사적 사건, 10. 전통놀이
	나. 문화경관자원	1. 농업경관, 2. 어업경관, 3. 주거지경관
C. 사회자원	가. 특산자원	1. 특용작물, 2. 친환경 농산물, 3. 가공식품, 4. 특산품, 5. 수산물
	나. 시설물자원	1. 공동생활시설, 2. 기반시설, 3. 공공편의시설 4. 환경관리시설, 5. 정보기반시설, 6. 농업시설
	다. 공동체자원	1. 축제, 2. 도농교류활동, 3. 농업공동체활동 4. 생활공동체활동, 5. 마을문화활동, 6. 마을관리 및 홍보활동

- 자원별 조사방법은 문헌조사, 관찰조사, 면접조사, 실험조사로 나누어 볼 수 있음.

18) OECD, 1999, Cultivating Rural Amenities - an economic development perspective, Paris : OECD.  
 Merriam Webster, 1996, Merriam Webster's Collegiate Dictionary 10th Ed, Springfield: Merriam - Webster Inc.  
 건설교통부, 2001, 도시쾌적성 확보를 위한 어메니티플랜 수립방안에 관한 연구  
 박창석·전영욱·조영국, 2002, 농촌어메니티에 기초한 농촌자원 중요도 평가 및 순위적 관계 분석, 대한국토도시계획학회지 37(6)  
 농촌자원개발연구소, 2007, 전국 농촌어메니타자원 조사 및 자원도 구축 연구보고서를 참조

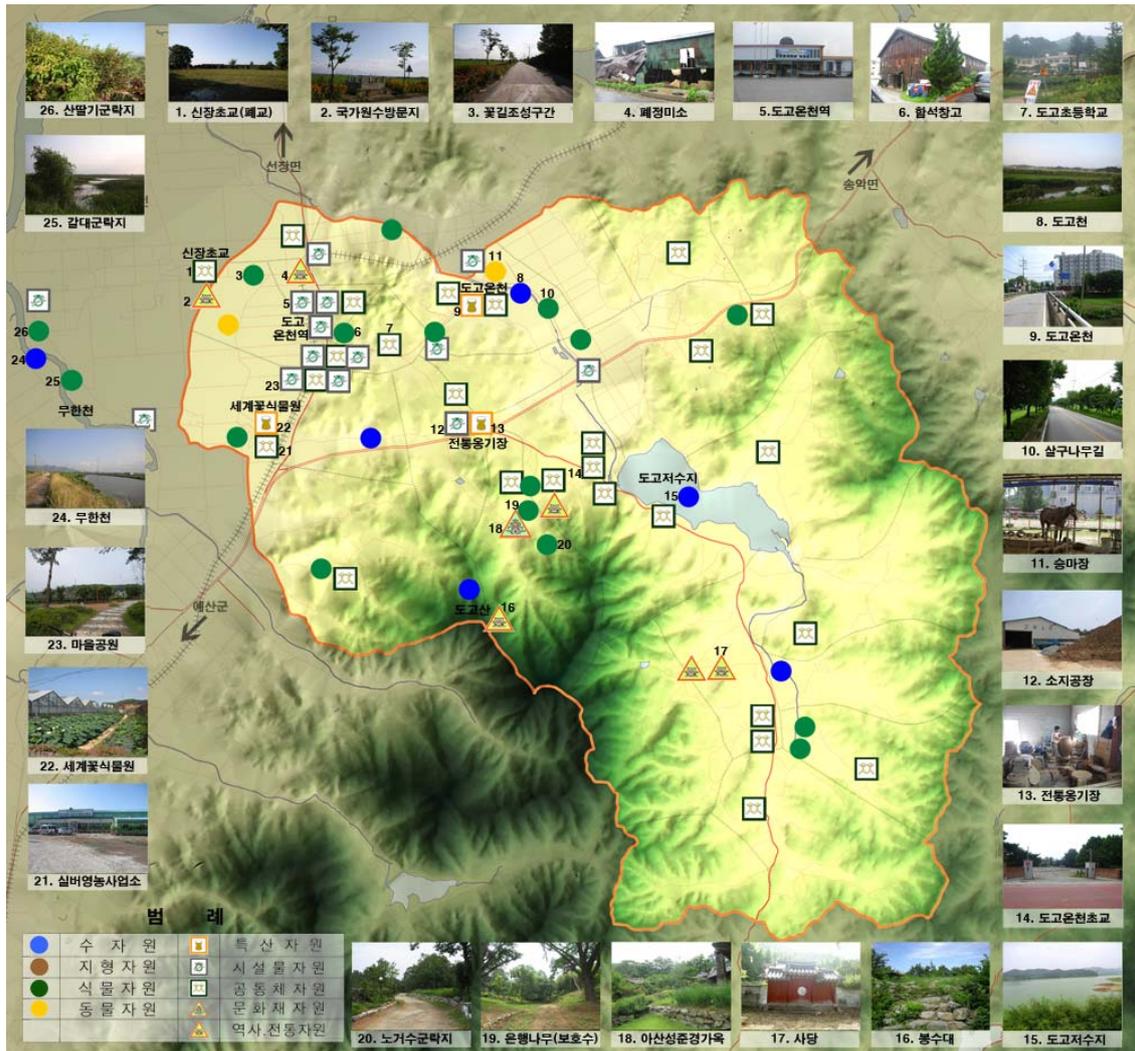
- \* 문헌조사는 예비조사단계에서 매우 유용한 수단으로 대내외적으로 알려진 자원에 대한 조사가 가능.
- \* 관찰조사는 가장 일반적인 조사방법으로 현장에 가서 관찰 후 기록, 사진촬영, 녹음 등을 하는 것.
- \* 면접조사는 문헌조사나 관찰조사로 찾아내기 힘든 전설, 자랑거리 등을 지역민들을 통해 조사하는 방법.
- \* 실험조사는 특별한 기구를 사용하거나 실험을 통하여 정량적 데이터를 얻어 자원을 찾아내는 방법.



<그림 6-16> 농촌어메니티자원조사 사례 (양평군 용문면)

<표 6-10> 농촌어메니티 자원 조사방법

조사방법	조사내용
문헌조사	- 지형도, 서적, 인터넷, 통계자료 조사 - 해당지역이 가지고 있는 어메니티 자원의 대내외적 인지도 분석 - 예비조사 차원에서 1차 리스트 작성
관찰조사	- 대부분의 어메니티 자원에 대한 관찰기술 및 사진촬영 - 자원의 특성 및 주변환경과 연계한 컨텍스트 기술 - 필요시 음향채록 수반
면접조사	- 지역주민 및 관련 공무원 인터뷰 - 관찰조사에서 얻을 수 없는 무형의 스토리, 인물, 전설 등에 대한 체계적 조사
실험조사	- 대도시와 해당지역의 오염도 및 음이온 측정치의 정량적 분석



<그림 6-17> 어메니티자원조사 사례(아산시 도고면)

② 특화전략목표 설정

- 해당지역에 집중적으로 분포되어 있는 농촌어메니티 자원의 특성에 맞는 전략목표를 설정.
- 자원유형별 지역특성을 고려한 차별화된 목표설정.
- 농촌어메니티 자원에 기반을 둔 특화전략의 가장 중요한 목표를 고용 및 소득창출에 둬.
- 특화전략 목표는 구체적이고 명확해야하며, 해당 사업지구의 활용가능한 자원에 기초.

③ 자원에 기반을 둔 특화구상

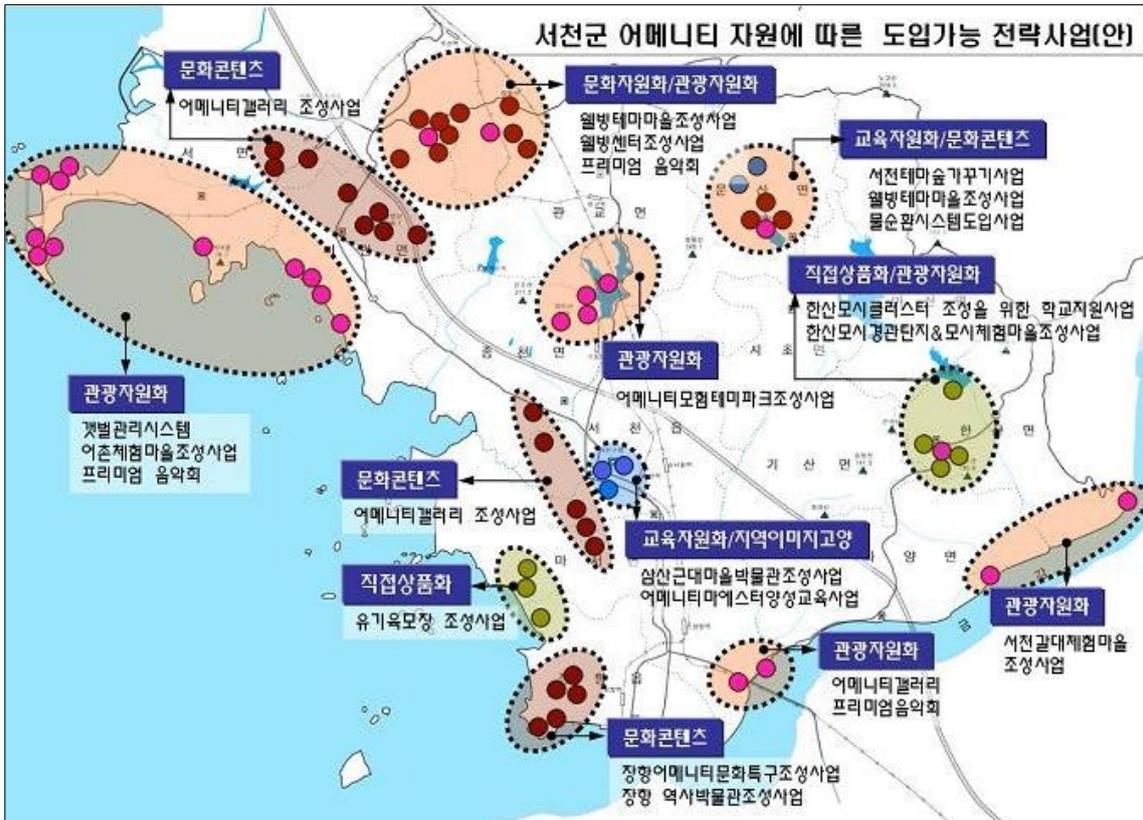
- 사업지구의 중요 자원에 기반을 둔 특화전략을 구상.
- \* 목표에 따라 추진전략을 설정.
- \* 특화전략 목표를 달성하기 위한 추진과제 선정.
- \* 사업과제별 추진계획 수립.

<표 6-11>자원기반 특화전략구상(예시)

구분	자원기반 특화전략 구상(예시)	
건강	웰빙 (Well-Being)	① 맑은 공기의 자원화 ② 맑은 물의 자원화 ③ 생태환경의 자원화 ④ 명상
	치유	① 테라피 ② 건강센터 ③ 노년층을 대상으로 한 장기숙박시설 ④ 만성질환자 요양시설
체험	창작공방	① 현대공예, DIY 체험장 ② 원예실습장
	예술	① 면소재지 갤러리 ② 유명예술인의 작업실 ③ 예술퍼포먼스
	공연	① 자연환경을 배경으로 한 문화예술공연 ② 야외공연장에서의 문화예술공연
	농촌형 스포츠	① 농촌경관감상형 스포츠 ② 물을 이용한 스포츠 ③ 산림을 이용한 스포츠 ④ 시설이 필요한 스포츠
교육	농촌생활	① 농업체험 ② 전통놀이
	전통	① 전통예절
디지털 콘텐츠	디지털콘텐츠	① 스토리뱅크 개발 ② 오디오 콘텐츠 개발 ③ 비주얼 콘텐츠 개발

- 건강을 특화전략으로 구상하는 경우는 맑은 공기, 맑은 물, 생태환경 등의 자원이 많은 농촌지역이 해당.
- \* 깨끗한 자연환경을 바탕으로 테라피, 건강센터, 노년층을 대상으로 한 장기숙박시설, 만성질환자 요양시설 등을 구상하는 것이 가능.

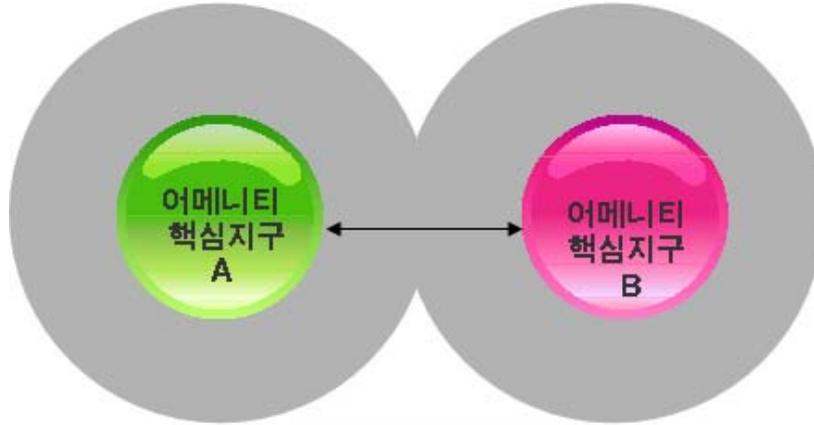
- 도시민의 체험을 유도하기 위한 특화전략은 문화자원, 농촌경관자원, 인적자원 등을 활용하여 도시에서 체험하기 어려운 프로그램을 개발.
  - \* 원예실습장과 같은 체험공방, 자연을 배경으로 한 예술공연, 농촌형 스포츠 등이 해당.
  
- 지역의 역사자원, 인적자원을 활용한 교육프로그램 개발.
  - \* 지역민들을 위한 교육 프로그램 개발과 학교의 교외활동 지원을 위한 답사프로그램 등으로 적극 활용.
  - \* 같은 지역 출신의 효자, 열녀에 관한 이야기는 지역에 대한 애착심으로 발전될 수 있음.
  - \* 특히, 향교나 서원은 교육자본으로 이해할 수 있으며 이를 적극적으로 활용한 교육 프로그램을 개발.
  - \* 예절교육, 동양고전교육, 다양한 형태의 서당 교육, 유교관련 행사 등이 있을 수 있음.
  
- 농촌 어메니티자원은 비주얼콘텐츠, 오디오콘텐츠 등 디지털콘텐츠로 전환하여 경제재원화 하는 것이 가능.
  - \* 자연경관(저녁 놀, 해돋이 등), 농촌경관(사람들의 원풍경으로서 농촌)의 디지털 콘텐츠화(Visual Contents).
  - \* 경관사진으로 만들어진 달력, 휴대폰의 이미지 사진 등으로 상품화가 가능.
  - \* 아직까지 사람들의 마음 속에 가지고 있는 고향 풍경으로서 농촌경관은 특히 경쟁력이 있음.
  - \* 농촌다운 분위기에 대한 매력은 많은 도시인들의 이상향이기 때문에 직접 귀농하기는 어려워도 사진 등에 대한 수요는 꾸준함.
  - \* 명상을 위한 자연의 소리(조류, 동물, 곤충, 물소리) 등을 모바일 콘텐츠로 제공.



<그림 6-18> 어메니티 자원계획 종합도 사례(서천군)

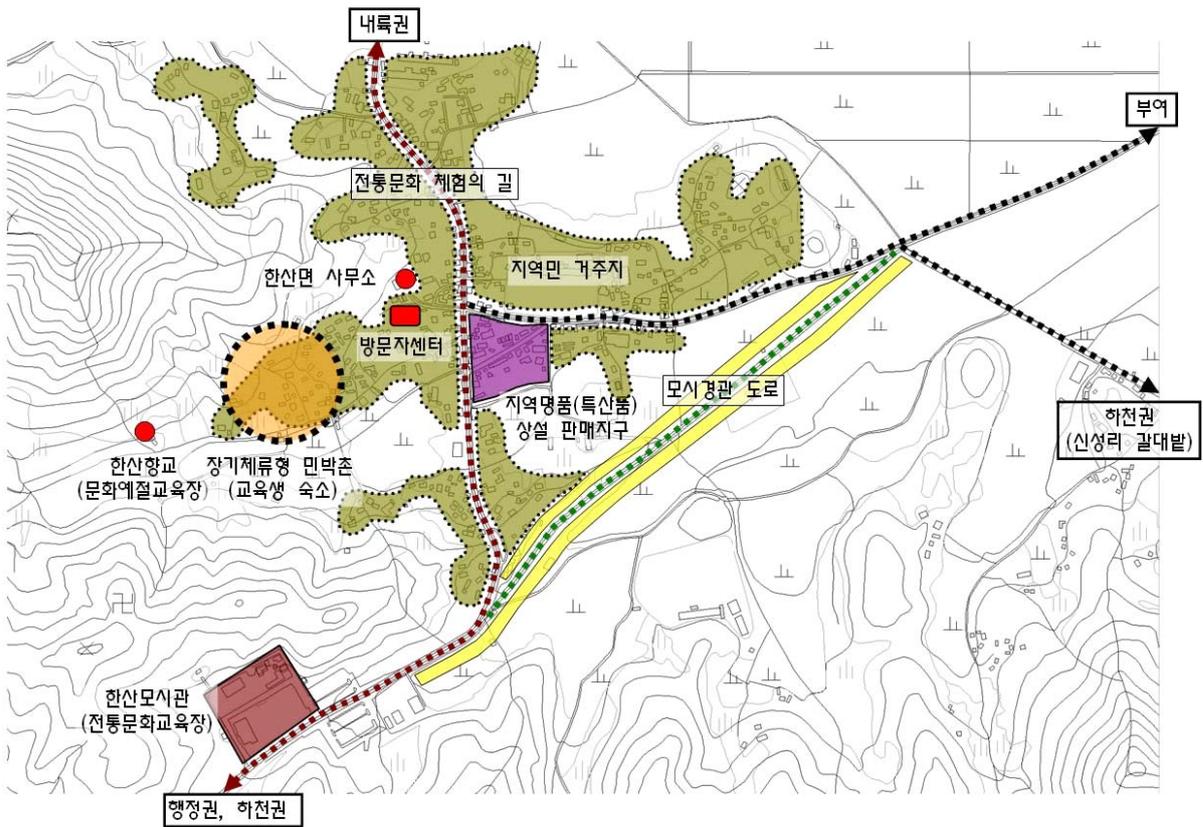
#### ④ 토지이용계획

- 사업지구내 개발사업이 집중되는 지역에 토지이용계획 수립을 유도.
- \* 농촌어메니티자원의 집중도가 높은 지역을 핵심지역으로 하여 토지이용계획을 수립.
- \* 농촌어메니티자원이 집중된 핵심지구와 이를 지원하는 지역으로 구분하여 계획을 수립하는 것이 가능.
- \* 농어촌정비법의 마을정비구역과 같은 지구지정을 검토하고 이에 맞추어 토지이용계획 및 시설물배치계획을 실시하여 도면화.

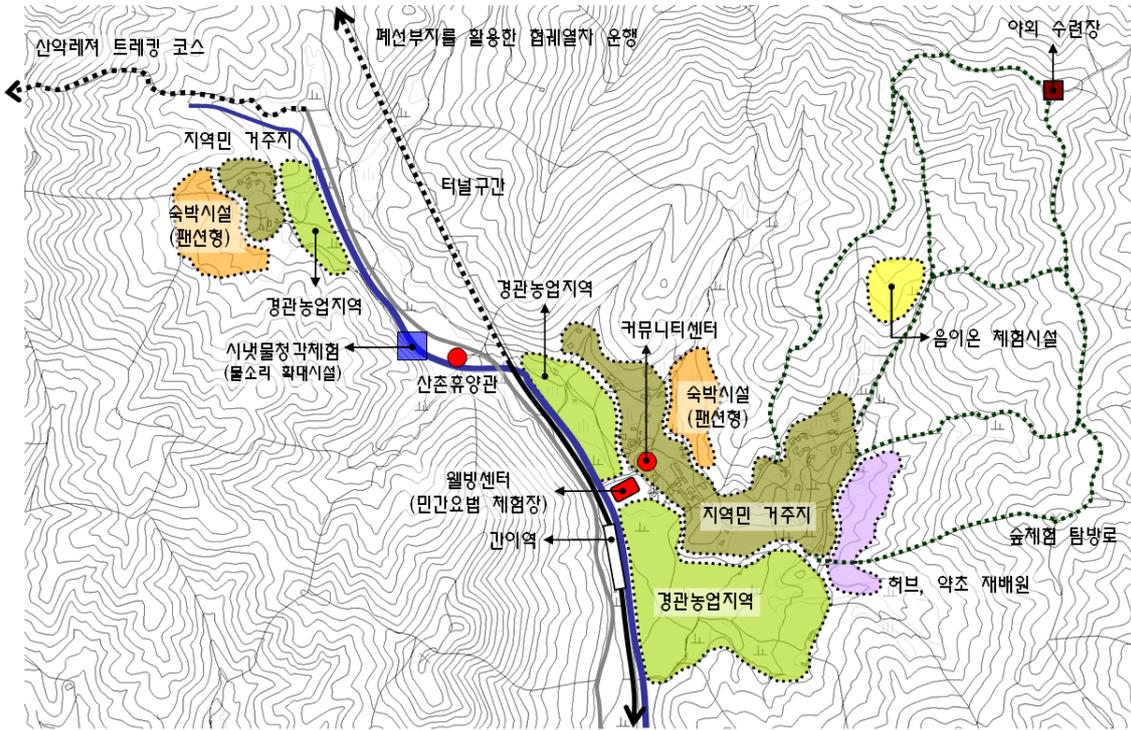


**어메니티 계획권역**

<그림 6-19> 농촌어메니티자원에 기반한 사업지구의 개념



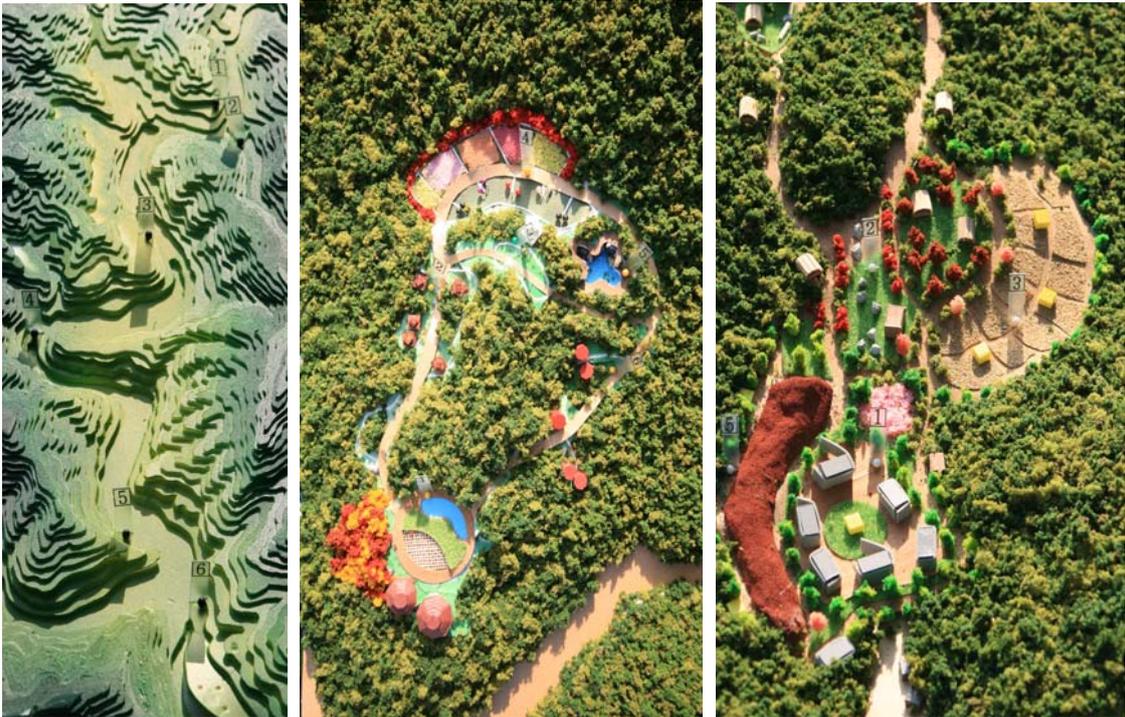
<그림 6-20> 핵심지구에 대한 토지이용계획 사례1(서천군)



<그림 6-21> 핵심지구에 대한 토지이용계획 사례2(서천군)



<그림 6-22> 건강테라피공원 시설물배치계획사례(가평군 북면)



자연과 건강마을 지형

삼림욕장 코스

건강건기체험코스

<그림 6-23> 자연과 건강마을 시설물 배치계획사례(가평군 북면)

### ⑤ 사업운영과 연계된 일자리 창출계획

- 사업 후 운영계획과 연계된 지역의 신규 일자리 창출계획을 수립.
  - \* 포괄보조금으로 조성되는 시설에 대한 사업운영주체로서 사회적 기업 설립 등을 통해 지역주민이 참여하는 일자리창출 계획을 수립.
  - \* 지역사회 참여 및 주도그룹을 육성.
  - \* 교육, 체험프로그램 등을 운영할 수 있는 인력을 양성.

### ⑥ 재원조달 및 행정지원계획

- 예상되는 사업비 규모와 포괄보조금 사용계획을 제시.
- 국가균형발전특별법 등을 중심으로 한 정부예산 외에도 자체적으로 재원을 확보할 수 있는 방안을 강구.
  - \* 공유재산의 생산적 관리를 통해 세외수입확보.
  - \* 토지개발, 관광시설 및 공공시설의 조성 및 운영에 있어 민간기업에 위탁경영하여 일부수익을 확보하는 방안을 강구.



## **VII. 요약 및 결론**



## Ⅶ. 요약 및 결론

- 농촌의 무기력 현상이 만연되면서 도를 더해가고 있음.
- 농촌경제의 어려움이 날로 더해지면서 도·농간 소득격차는 더욱 확대되고 있으며,
  - 더하여 탈농촌 러쉬현상이 누적되면서 농촌정주기반은 붕괴되고, 그 결과 농촌주민들의 삶의 질이 크게 악화되기에 이룸.
- 이러한 농촌의 어려움에 직면하여 다양한 농촌개발정책들이 도입되고 있는데,
  - 각 정책별로 독자적인 체계를 구축하고 농촌개발 사업을 전개하고 있는 관계로 정책 간 중복현상이나 종합적이고 균형된 개발 안목을 갖는데 한계를 드러내고 있음.
- 농촌개발 정책의 효율성 제고를 위해서는 보다 계획적인 안목이 요구되고 있으며, 아울러 이러한 계획이 종이계획이 아닌 실효적인 계획으로 자리매김하여야 할 것임.
  - 그러나 현행 농촌계획은 실효적 수단인 재정기반과 토지이용수단을 제대로 갖추고 있지 못한 채 계획만의 계획으로 존재하고 있음.
  - 본고는 이러한 문제의식을 배경으로 농촌계획제도 정립방안을 마련하고자 하는 논의를 시도하고 있음.
- 먼저 우리 농촌계획제도의 개선방향과 시사점을 비추기 위해 외국의 농촌계획제도를 조명하였음.
- 4가지 시각에서 접근하고 있음. 첫째, 해외 농촌계획은 도시계획 및 토지이용계획과 어떤 관계를 맺으면서 어떤 형태로 존재하고 있는지를 검토하는 것임.
  - 둘째, 해외 농촌계획의 내용은 어떻게, 주체는 어떻게 변화해 왔는가

를 검토하는 것임. 특히 지방의 자율성과 지방의 특성을 살리는 계획으로 전환되는 과정에서 제기된 계획내용과 주체의 변화를 살펴보고자 하였음.

- 셋째, 농촌계획의 토지이용방식은 어떻게 이루어지고 있는가 하는 관점으로서, 농촌공간이 보유한 고유한 자원 활용 및 농촌공간의 전일성을 살릴 수 있는 방안에 대한 검토하는 것임.
  - 넷째, 종래의 보조금의 방식의 개선 및 포괄보조금의 운용과정에서 나타나는 계획과 예산의 연계는 어떻게 이루어지고 있는가 하는 사례를 검토하고자 함.
- 먼저, 해외 농촌계획의 존재형태는 도시계획과 농촌계획의 분리여부 그리고 토지이용계획과의 통합여부의 측면에서 검토되었는데, 크게 3가지 유형으로 구분되고 있음.
- 정리하면, 유형 I 은 도시와 농촌계획이 일원적이면서 토지이용계획도 통합되어 있는 경우로서 영국, 독일이 해당됨.
  - 유형 II는 일본의 사례로서 도시·농촌계획이 일원적이나 발전계획과 토지이용계획이 분리되어 수립되고 있음.
  - 유형 III은 또한 일본의 경우로서 농촌지역에 가까운 농업진흥지역을 대상으로 별도의 토지이용계획체계를 구축하고 있음.
- 농촌계획수립 주체를 보면 국토계획체계와는 별도로 농업 및 농촌을 담당하는 부처에 의해서 농업 및 농촌발전계획이 수립·운영되고 있음.
- 영국의 환경·식품·농촌부의 주도로 잉글랜드 농촌발전프로그램(ERDP)으로 개발하여 시행하고 있으며,
  - 계획의 수립 및 실시과정에 있어서 중앙정부가 주도적인 역할하고, 시행 및 관리는 DEFRA 산하 농촌개발청(RDS: Rural Development Service)에서 담당함.
  - 일본에 있어서도 농림수산성이 '식료·농업·농촌기본법'(1999)에 의거 '식료·농업·농촌기본계획'(2000, 2004)을 수립하여 집행하고 있음.

- 한편, 지방자치단체 차원의 지역계획을 보면 기존의 물적계획이고 토지이용계획적인 성격의 계획이 지역발전계획적인 성격으로 근본적으로 변화하고 있음.
  - 이 과정에서 주민참여와 계획관련 기구들의 참여와 역할이 강조되고 있음. 영국의 경우 다양한 형태의 주민참여가 보장되어 있으며, 계획지원단(planning aids) 제도 등이 운용되고 있음.
  - 일본에 있어서도 지방발전을 위한 민간자본의 활용의 필요성에 따라 지방공사의 설립이 일반화되었으며, 90년대에는 NPO(非營利活動促進法: 1988)의 급격한 증가 및 지역주민의 참여(地方分權一括法:1999)에 대한 논의가 활발히 전개되고 있음.
  
- 그리고 토지이용제도는 기본적으로 용도지역제도(zoning system)와 계획에 의한 토지이용제도(land use planning system)로 구분이 됨.
  - 영국과 독일은 계획에 의한 토지이용제도를 기본으로 하고 있고, 일본의 경우는 용도지역제도를 기본으로 하고 있음.
  - 일본은 용도지역제가 갖는 농촌토지이용의 한계성을 극복하기 위하여 자치단체가 조례로서 토지용도를 보다 세분하는 방식으로 지역의 특성에 적합한 토지이용제도를 만들어가고 있음.
  - 특기할 만한 사실은 선진국의 경우 생산공간인 농지와 생활공간인 취락을 일체적으로 개발하는 제도적인 장치를 마련하고 있다는 것임. 독일은 제2차대전 후에 농지정비법(1953)을 제정하고 농림업 뿐 만이 아니라 국토의 종합적인 보전과 정비를 위한 기반정비를 포함하는 방향으로 목적을 확장시켰으며, 일본의 경우에도 集落地域整備法(1987)을 제정하여 도시계획구역과 농업진흥지역이 중첩되는 취락을 대상으로 토지이용계획을 수립하여 농지와 취락을 일체적으로 정비하는 시스템을 마련하고 있음.
  
- 또한 계획과 예산과의 연계 사례를 보면, 영국의 경우 포괄보조금형태의 지역예산이 지역정책에 있어서 큰 역할을 담당하고 있으며,
  - 마찬가지로 일본에 있어서도 종래의 보조금제도를 통합보조금으로 개

선하거나 교부금제도로 전환시키는 등의 노력을 통하여 지방의 자율적인 계획과 정부의 예산을 연계시키는 노력을 하고 있음.

□ 한편 우리나라의 현행 농촌계획의 실태를 보면 대단히 대기화되어 있으며, 또 종합발전계획과 부문계획, 토지이용계획이 하나의 고리로 통일적인 형태의 계획체제를 구축하지 못한 채 따로 따로 병렬적으로 존재하고 있음.

- 또한 대부분의 농촌계획들이 재정기반과 토지이용수단과 같은 실현수단을 갖지 못한채 선언적 수준의 계획에 머물러 있음.
- 그러다 보니 농촌계획이 산만하고, 또한 당사자인 지역이 배제된 채 중앙정부가 계획을 주도하다 보니 농촌정책의 효율성을 크게 떨어뜨리고, 나아가 실효적인 농촌계획 제도의 미비로 종이계획 수준에 머물고 있다는 점 등이 농촌계획 제도의 문제로 지적되고 있음.

○ 이러한 농촌계획의 실태와 문제점을 토대로 본고에서는 바람직한 농촌계획제도 구축을 위해 다음과 같이 제도개선 방향과 과제를 설정하고 있음.

- 어려운 농촌여건을 감안할 때 농촌지역 활력 증진을 도모하는 차원에서 즉, 제반 농촌 정책 및 사회경제적 활동을 유도하고 지원하는 조성기능 중심의 농촌계획 체제를 구축하는 방향에서 농촌계획 제도가 정립되어야 할 것임을 제시하고 있음.
- 도시지역과 차별성을 띠는 농촌공간에 대한 적극적인 인식을 바탕으로 도·농통합적 개발사고를 요체로 하면서 농촌활성화에 역점을 두는 농촌계획 체제로 거듭나야 할 것임을 제시하고 있음.

○ 이러한 조성기능 중심의 농촌계획 체제 구축을 위한 과제로서는 첫째, 우선 산만한 농촌계획 체계를 효율적으로 정립하는 문제로 설정하고 있음. 농촌계획의 위계를 설정하고, 예산과 연계시스템을 효과적으로 구축함과 동시에 상향식계획기반을 구축하는 문제를 요약됨.

- 둘째는 합리적으로 농촌토지이용제도를 개편하는 문제를 제시하고 있

음. 농촌적 특성을 감안한 합리적 토지이용계획 수단을 강구해야 할 것임을 지적하고 있음.

□ 이어서 첫 번째 과제로 제시된 농촌계획체계 정립 방안에 대한 논의를 시도하고 있음.

- 여기서는 발전계획과 토지이용계획을 분리해서 접근하되, 농촌토지이용계획체계는 농촌활성화를 추구하는 발전계획의 실현에 토지이용문제가 제약이 되지 않게끔 조화로운 관계를 설정하는 연계차원에서 접근함.
- 농촌 토지이용계획을 규정하는 근거 범규범의 엄격성과 경직성으로 말미암아 통일적인 형태의 농촌계획 규범을 마련하는 문제는 현실적으로 어려운 것으로 여겨지기 때문임.

○ 농촌발전계획 체계 구축을 위해 먼저 농촌계획의 현실을 짚어봤음.

- 사업내용별로 추진주체가 각기 다른 다기화된 농촌개발정책 체제를 하나의 시스템으로 통합하여 시너지 효과를 거양하려는 시도들이 이루어져 왔는데, 삶의 질 향상 계획이 그 대표적인 시도임.
- 현재 종합발전계획으로 제시되고 있는 것 중 농어업·농어촌 및 식품산업발전계획과 농어촌정비기본계획은 현실적으로 작동되지 않고 있으며,
- 국토계획법에 의한 도시(군)기본계획은 대부분 도시지역을 대상으로 공간구조 및 토지이용계획에 중점을 두고 있어 농촌발전계획 체계 상 중심 역할을 기대하기 어렵기 때문임.

○ 한편 최근 농촌계획의 또 다른 한 갈래를 이루는 지역발전특별법에 의한 기초생활권계획이 등장하면서 발전계획의 시스템에 큰 변화를 예고하고 있음.

- 동 기초생활권계획에서는 지방 자원의 포괄보조 재원을 바탕으로 개발계획을 지방 스스로 수립하도록 하는 지방정부 주도의 상향식 계획체제로 전향적인 변화를 꾀하고 있음.

- 현재 형식적인 수준에서 엮어 놓은 대표적인 농촌발전계획인 삶의 질 향상 계획 체제의 경우에도 이러한 변화 흐름으로부터 무관할 수 없을 것임.
  
- 이러한 농촌계획 현실을 토대로 농촌계획 체계 정립방안을 모색하는 논의를 시도하고 있는데, 요약하면, 다양한 영역의 농촌개발정책을 아우르고 있는 삶의 질 향상 계획을 농촌계획의 기본계획으로 그 위상을 설정하면서,
  - 지역발전특별법의 광역·지역특별회계의 포괄보조를 기반으로 시장·군수가 자율적으로 수립하는 기초생활권 계획을 삶의 질 향상 계획의 부분계획으로 수용하여 전체적으로 하나의 통합된 농촌계획이 이루어지는 계획시스템을 정립하는 방안을 제시하고 있음.
  - 이러한 체계화 방안은 기본적으로 삶의 질 향상계획과 기초생활권계획의 차별화가 전제되어야 하나, 계획 목표와 내용을 둘러싸고 공유되는 부분이 크게 존재하는 관계로 각각의 정체성을 확인하기가 현실적으로 쉽지 않음.
  - 본고에서는 그 하나의 대안을 다음과 같이 제시하고 있음. 기초생활권계획은 포괄보조금을 기반으로 시·군이 자율적으로 수립하는 계획이므로 지역주민 밀착의 보다 현장 중심적이고 지역자원 활용적인 특성화 지원 사업계획으로서의 성격을 부여하는 한편, 삶의 질 향상계획은 보다 전국적인 차원에서 요구되는 최소한의 필수적인 개발수요에 대응하여 필요한 지원을 하는 사업계획으로 그 계획 위상을 설정함.
  - 삶의 질 향상 계획으로 하여금 상대적으로 전략적 차원에서 수립되는 기초 기초생활권계획을 보완하고 뒷받침해 주는 일반 계획으로서의 성격을 띠게 하여 이들 대표적 농촌계획의 상호 조화로운 체계를 구축하도록 함
  
- 한편 삶의 질 향상 계획 역시 다양한 개별 사업들을 단지 형식적으로 엮어놓은 모자이크 계획에 불과한 관계로 그 실효성에 대해 많은 의문이 제기되고 있는 실정임.

- 현재 하향적이고 형식적인 차원에서 수립되고 있는 삶의 질 향상 계획으로 하여금 실효적인 계획으로 거듭나기 위한 하나의 방안으로 계획과 예산의 통합 연계체계 구축을 위한 대안을 제시하고 있음.
  - 본고에서는 다음과 같은 2단계 접근대안을 제시하였음. 우선은 현재 다기화된 예산체계는 그대로 두되 삶의 질 향상 시행계획 관련 사업들을 '삶의 질 향상 계획' 차원에서 하나의 통일된 체계로 추진될 수 있도록 추진지침을 통합하여 일원화하는 방법을 강구하며,
  - 다음 단계는 여기서 한발 더 나아가 관련 재원을 통합적으로 관리하고 사용할 수 있도록 관련 예산을 pool화하는 방안을 검토하고 있음. 다만, 지극히 경직적인 구조를 띠는 예산 메커니즘을 감안할 때 보다 심도있는 논의가 요구되고 있음을 지적해 두고자 함.
  
- 동시에 농촌계획의 패러다임 변화에 적극적으로 대응하는 차원에서 요구되는 지방이 주도하는 계획체계로의 전환 방안에 대해서도 논의를 시도하고 있음.
  - 지역의 계획 자율성을 제고하는 방안에 대한 논의는 크게 2가지 측면에서 접근하고 있는데, 하나는 계획 과정에 주민참여를 활성화하는 방안을 모색하는 논의이고, 다른 하나는 계획 수립·확정과 예산배분 등을 둘러싼 계획권한을 지방으로 합리적으로 이양하는 문제에 대한 논의를 시도하였음.
  
- 농촌계획체계 정립 문제의 또 하나로 본고는 합리적 농촌토지이용계획 체계 설정을 위한 기초적인 논의를 하고 있음.
  - 어쨌든 국토 전반의 토지이용계획을 다루는 국토계획 및 이용에 관한 법률과 별개의 농촌토지이용 제도를 구축하기는 현실적으로 무리임.
  - 따라서 본고에서는 국토계획법과 연계를 맺으면서 독자적인 농촌토지이용계획 영역을 확보하려는 생각 속에 몇 가지 방안을 제시하고 있음.
  - 요약하면, 농지법을 매개로 하거나 혹은 농어촌정비법의 마을정비구역을 매개로 국토계획법과 연계를 하는 농촌토지이용계획 체계를 검토하고 있음.

- 농촌지역의 토지이용제도의 개편은 현행 도시계획적 수단과 농촌현실 간의 괴리로 인한 한계를 조정할 필요.
- 농촌 토지이용을 규정하는 제도적 근거는 무엇보다 ‘국토의계획및이용에관한법률’(국토계획법)에 의한 시군 도시기본계획과 도시관리계획을 근거로 하여 농촌적 토지이용이 가능하도록 법률을 개편하는 방안이 있는데, 첫번째는 법률을 전면 개편하여 현행 도시계획을 도시농촌계획으로 재편하는 방안이 있고 다른 하나는 혼주화되고 도시화되어 난개발이 이루어지는 농촌마을을 대상으로 하여 농촌형 토지이용계획이 가능하도록 별도의 지구단위계획 체제를 도입하는 방안이 있음. 다음은 농지법, 산지관리법, 연안관리법을 일체적으로 통합하는 방안, 그리고 마지막으로 농촌개발사업을 계획적으로 유도하기 위해 농어촌정비법을 개편하는 방안이 있을 수 있음.

<표 7-1> 농촌토지이용 개편 대안의 비교

대안	특징	장점	단점
국토계획법을 도시농촌계획법으로 전면 개편	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 현행 도시계획을 도시농촌계획으로 확대 발전</li> <li>· 농촌토지이용 전면적 세분화와 체계적 취락계획수립</li> <li>· 농산지 관련법의 기능 축소</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 도농통합의 시대적 흐름 반영</li> <li>· 농촌 난개발 예방과 농촌의 고유한 공간질서 유지</li> <li>· 생산공간과 생활공간의 일체적 계획과 관리 가능</li> <li>· 개발수요 토지공급이 원활해짐</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 범부처 협력 및 법 개정상의 애로</li> <li>· 농촌계획 전문가 부족으로 계획전문성 상실 우려</li> <li>· 전통적 농산지 보전 및 관리기능 축소</li> </ul>
현행 국토계획법에 농촌계획 부분 도입	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 난개발 취락에 신종 지구단위계획(가칭 제3종 지구단위계획)의 도입</li> <li>· 기존 농산지 관련법의 기능 유지</li> <li>· 취락, 난개발지 등에만 부분 토지이용 세분화</li> <li>· 현행 도시계획의 내용, 수립절차, 위원회 등에 농촌계획체제 도입</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 비교적 용이한 법 개정 추진과 부처 협력 기대</li> <li>· 취락 등지의 난개발 예방</li> <li>· 농촌형 지구단위계획(지단)의 도입으로 농촌디자인 체제의 도입 가능</li> <li>· 취락의 고유질서의 유지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 농촌계획의 위상(독자성) 모호</li> <li>· 생산공간과 생활공간의 일체성 확보 미흡</li> <li>· 농산지의 관리에 있어 국제법과 개별법으로 이원화</li> </ul>

<p><b>농지 산지 연안 취락 관련법률 통합</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 농어촌의 독자적 토지보전·이용관련 법제 마련</li> <li>· 도시계획과는 별도의 농촌계획체계 및 토지이용질서 확립</li> <li>· 농지, 산지, 취락, 연안의 일체적 계획 및 관리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 농촌계획의 독자성 확보</li> <li>· 농어촌다운 공간질서 유지에 유리</li> <li>· 농촌자원 및 환경관리에 유리</li> <li>· 생산공간과 생활공간의 일체적 정비 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 기존 시군 도시계획과 신규 농촌계획의 충돌 우려</li> <li>· 상위 국토계획법과의 관계설정 모호</li> <li>· 도농통합 시대흐름에 적합지 않음</li> <li>· 제도개편시 부처협력에 애로 예상</li> </ul>
<p><b>농어촌정비법의 확대 개편</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 농촌기반정비와 토지이용을 일체화</li> <li>· 농촌정비사업과 토지이용계획을 연계(취락에 국한된 토지이용 관리)</li> <li>· 농촌정비구역(혹은 농촌활성화구역) 내부에 토지이용세분화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 토지이용 재편이 불가피한 개발사업지구에서 토지이용계획 수립 용이</li> <li>· 법개정 비교적 용이</li> <li>· 예산이 수반됨으로써 토지이용이 계획대로 이루어짐</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 농어촌정비법은 사업법으로서 일반적 토지관리 기능 도입에 근본 한계</li> <li>· 사업지구내 국한된 토지이용으로 일반 취락은 난개발에 계속 노출</li> <li>· 개인토지의 사용권 제한에는 한계</li> </ul>
<p><b>자치단체 조례, 주민협정으로 관리하는 방안</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 조례, 협정의 자율성 하에서 농촌다움을 관리</li> <li>· 취락의 일부공간이나 자원에 국한된 운영 및 관리규칙 수립</li> <li>· 현존 토지이용 현상을 유지하는 선에서 건축 및 조경적 특성만 관리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지차체와 주민의 의지에 따라 비교적 용이한 농촌특성 관리방식</li> <li>· 농촌경관, 어메니티자원 등의 보전 및 관리에 유리한 방식</li> <li>· 자치단체나 마을마다 경관 및 자원관리의 다양성 확보 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 협약과정에서 당사자의 이해조정 어려움</li> <li>· 대규모 토지관리나 토지이용 변화에 대처하기에는 근본 한계</li> </ul>

□ 현행 지역개발사업을 포괄보조금형태로 지원할 경우 이에 따른 체계적 농촌사업계획수립의 필요성 증대.

- 균형위가 추진하고 있는 기초생활권계획은 분야별 종합발전계획을 다루어야 할 것이며, 포괄보조금화에 따라 농촌지역에 예산이 투입되는

경우 사업계획수립이 필요.

- 해당지방자치단체가 필요로하는 농촌사업의 유형을 결정하고 이에 대한 전략계획을 수립하여 포괄보조금을 체계적으로 집행.
- 농촌사업의 유형은 크게 ① 기본수요(복지, 교육, 문화 등) 충족과 관련된 사업, ② 농촌산업 진흥과 관련된 사업, ③ 도농교류확대와 관련된 사업, ④ 농촌어메니티 자원개발과 관련된 사업으로 구분.

<표 7-2> 농촌사업의 유형

구분	특성
기본수요 충족과 관련된 사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 농림수산분야외 문화, 보건·복지, 환경 등 타 정책영역사업</li> <li>- 「삶의질향상계획」(농산어촌 지역개발, 복합산업, 교육, 복지 포함)과 연계성 강화</li> <li>- 지자체와 지방교육청·교육위원회간 협조체계 강화</li> </ul>
농촌산업 진흥과 관련된 사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 농촌지역의 특화된 산업을 육성하거나 새롭게 유치하여 고용 및 소득을 창출</li> <li>- 기존의 향토산업은 물론 농촌지역에 적합한 지식기반서비스업, 벤처기업 등을 육성</li> <li>- 농공단지 등을 확대하여 농업클러스터 조성</li> </ul>
도농교류확대와 관련된 사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 농촌관광을 중심으로 한 다양한 사업</li> <li>- 농촌 휴양자원개발을 통한 고용 및 소득 창출</li> <li>- 도농교류 및 농촌 투자확대를 위한 기반조성사업</li> </ul>
농촌어메니티자원 개발과 관련된 사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 농촌이 가지고 있는 다양한 자원을 발굴하여 이를 경제자원화 할 수 있는 특화전략을 수립</li> <li>- 농촌에 다양하게 존재하는 생태자원의 건강성, 전원경관의 아름다움, 문화자원의 개성 등 어메니티자원을 농촌지역활력증진 및 환경개선을 위한 핵심개념으로 도입</li> </ul>

□ 본 논의는 이러한 계획시스템을 효과적으로 담아내는 농촌계획 제도의 틀을 정립하는 차원에서 몇 가지 제도개선 과제를 제시하고 있음.

- 하나는 어떻게 삶의 질 향상 계획의 근거법인 '삶의 질 향상법'을 농촌계획의 기본법으로서의 역할과 기능을 담는 계획법으로 재편하도록 함. 농촌계획의 위계, 계획수립의 방법과 절차, 계획사업의 실현을 위

한 재원마련과 배분에 관한 근거마련과 운용, 계획집행 및 평가에 관한 사항 등을 비롯한 계획관련 제반 규범을 담아가는 방향으로 개정이 이루어져야 할 것임.

- 그리고 법률 명칭도 농촌계획의 기본법이라는 성격을 반영하는 용어로 개정하도록 함.
- 또한 계획내용을 현실적으로 실현해가는 과정에서 요구되는 토지이용계획 권능을 농촌계획의 틀 속에서 포섭하도록 하기 위한 하나의 대안으로서 농지법을 개정하여 농촌토지이용계획 근거 규범으로 활용하는 방안을 적극적으로 검토하도록 함. 농지법에서 규정하고 있는 농업진흥구역, 농업보호권역을 농지만이 아니라 농지와 연속된 생산공간의 하나인 취락을 포함하는 일단의 권역으로 지정함으로써 농촌토지이용문제를 해결하고자 하는 의도임.
- 국토계획법과 상충을 피하면서 농촌의 토지이용계획 권능을 확보할 수 있는 하나의 대안이 자리할 수 있는 여지를 엮음
- 이와 함께 농촌계획을 실현하는 과정에서 요구되는 절차와 요건, 방법 등 사업추진 관련 제반사항에 대한 필요한 규범들은 농어촌정비법에서 충분히 담도록 함.

□ 농촌계획 제도의 큰 틀을 삶의 질 향상법과 농어촌정비법, 농지법 등 3개 법률을 기반으로 구축하고자 하는 것임.

- 농촌계획에 관한 규범들은 삶의 질 향상법을 통해서 이루어지도록 하고, 농촌토지이용계획에 관한 규범은 농지법을 통해서, 그리고 다양한 활동을 포섭하는 제반 농촌개발사업 추진 관련 제반 규범은 농어촌정비법에서 담도록 하는 체계화 속에 정립되도록 함
- 농촌계획에 관한 일체의 요구되는 규범들이 이러한 체계화된 제도 속에서 통일적으로 작동하도록 함으로써 농촌개발 효율성이 크게 제고될 수 있을 것으로 기대함.
- 요컨대, 농어촌발전계획으로 하여금 도시계획수준의 법적 구속력과 계획수단을 갖는 실효성있는 제도적 계획이 되도록 법제화해가는 노력이 크게 요구되고 있음을 강조함.



## 참고문헌

- 김명수(2006), “영국의 새로운 공간계획체계와 살고 싶은 도시만들기 사례의 시사점”, 「국토정책 Brief」, 제117호, 국토연구원
- 김수석외(2005), 「지방분권적 농촌정책의 발전과정」, 한국농촌경제연구원
- 농촌진흥청(2006-2008), 농촌지역 권역별 어메니티자원 활용모델 개발
- 박덕병외(2006), 「농촌어메니티 자원을 활용한 외국의 농촌개발정책」, 농촌진흥청 농촌자원개발연구소
- 박대식외(2008), 「삶의 질 향상계획 중간평가」, 한국농촌경제연구원
- 박윤희외(2007), 「농어촌복합생활공간 조성을 위한 지역개발사업 추진전략 연구」, 한국농촌공사 농어촌연구원
- 박재길외(2006), 「살고 싶은 도시 만들기와 도시계획의 역할에 관한 연구」, 국토연구원
- 박재길외(2002), 「도농통합형 농촌정주기반 구축과 농촌의 계획적 정비」, 국토연구원 · 한국농촌경제연구원
- 송미령외(2003), 「외국의 농촌계획 및 정비제도」, 한국농촌경제연구원
- 송미령 · 박주영(2007), 「선진국 농촌정책의 최근동향과 시사점: 영국, 프랑스」, 독일, 일본, 한국농촌경제연구원
- 송미령 외3인 (2003.10), 농촌지역계획의 쟁점과 대안, 농촌지역 토지의 계획적 보전과 개발을 위한 방향모색, 한국농촌경제연구원 · 새국토연구협의회 주최 세미나자료
- 송미령(2002), 국토계획체계의 개편과 농촌계획의 과제, 농촌경제
- 심준영 · 김유일(1997) 근교농촌의 경관유형에 따른 고층건물의 관찰거리 및 규모와 경관선호도와의 관계. 한국조경학회지 25(1): 112-123
- 유학렬외(2008), “선진국의 농촌발전과 지역재생”, 「창조적 지역개발의 이론과 실제」, (사)한국지역개발학회
- 유현석, 김시현, 주용준(2002) 자연경관관리정책에 관한 연구. 한국환경정책평가연구원
- 윤원근(2003), 「국토정책과 농촌계획」, 보성각
- 윤원근(2006), “일본 長野縣 松川村의 농촌토지이용조정제도”, 「한국농촌지도학회지」, 제13권 제2호, 한국농촌지도학회

- 윤원근(2003.10), 농촌의 계획적 개발 및 활력증진을 위한 제도, 농촌지역 토지의 계획적 보전과 개발을 위한 방향모색, 한국농촌경제연구원·새국토연구협의회 주최 세미나자료
- 윤원근(1999), 「한국농촌계획론」, 대학출판사
- 윤진옥, 김유일, 정기호(1995) 도시 및 농촌거주자의 농촌경관 선호도에 관한 연구. 한국조경학회지 23(2): 93-103
- 이도원(2003) 전통경관에 담긴 생태지혜. UNEP Our Planet 한국어판 11: 4-5
- 이동우외(2006), 「분권화시대 중앙정부의 지역정책 방향연구」, 국토연구원
- 이상문(2001) 주민참여에 의한 농촌어메니티 자원의 발굴과 계획. 농어촌과 환경 11(4): 33-41
- 이상문(2007), 농촌자원의 발굴 및 활용방안, 농촌지역개발 정책포럼 농림수산식품부
- 이정환외(1993), 「농촌계획법 제정을 위한 기초연구」, 한국농촌경제연구원
- 이진숙(2002) 농촌지역 경관개선을 위한 색채정비방안. 농어촌과 환경 12(3): 36-43
- 정기용(2008), “전환기의 농촌사회(농촌이 문제인가 농업이 문제인가)”, 「농어촌의 주거환경 개선과 건축문화 발전방안 심포지엄」, 농림수산식품부
- 정영일(1995), “도농통합과 농촌계획”, 「도농통합과농촌계획 심포지엄 발표논문집」, 서울대농업개발연구소
- 전영옥(2003.10), 농촌활성화를 위한 농촌어메니티 정책의 방향, 삼성경제연구소
- 지식경제부 보도자료(2008.9), 광역경제권 등 신지역발전정책 제도화를 위한 국가균형발전특별법 전면개정 추진
- 국가균형발전위원회(2008), 「지역발전정책 시·도 설명회 자료」
- 농어업·농어촌특별대책위원회(2004), 「농어촌종합개발계획 수립에 관한 연구」
- 대한국토도시계획학회 편저(2006), 「농촌계획의 이론과 실제」, 보성각
- 한국농촌공사 농어촌연구원(2007), 「농어촌 복합생활공간 조성을 위한 지역개발사업 추진전략 연구」

- 한국농촌경제연구원·새국토협의회(2001), 「농촌계획 어떻게 할 것인가-세미나 자료집」
- 農村土木學會(2003), 「改訂農村計劃學」
- 千賀龍太郎외(1999), 「地域資源의 保全과 創造」, 農山漁村文化協會
- 長野縣 松川村(2001), 「松川村土地利用調整基本計劃」
- 熊谷 宏(2000), 大都市地域の市街化調整區域における共生的土地利用計劃の方向性, 作成手法と課題, 「農村研究」, 第91號, 東京農業大學農業經濟學會
- 田代洋一 編(2004), 「日本農村の主體形成」, 筑波書房
- 北村貞太郎 編著(2003), 「土地利用計劃と市町村條例」, 農林統計協會
- 望月達史(1995), 「地域經營の知恵」, ぎょうせい
- 白石克孝·新川達郎(2008), 「參加と協働の地域公共政策開發システム」, 日本評論社
- Rural Development Planning Commission(1992), *Rural Planning and Development in Japan*